Учебное пособие

А. А. Беженцев

СИСТЕМА ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

ФЛИНТА

МПСИ

SHOUT
SHARE
IT

Annotation

Учебное пособие включает детальное изучение комплекса актуальных прикладных проблем организации деятельности органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Для преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов, а также всех юристов-ювеналистов: адвокатов, сотрудников органов внутренних дел, судей, прокуроров, представителей органов социальной защиты населения, управления образованием, опеки и попечительства, по делам молодежи, управления здравоохранением и службы занятости.

- Александр Анатольевич Беженцев
  -
  - Об авторе
  - Введение
  - Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ЭВОЛЮЦИЯ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
    - § 1. Историческое развитие государственных органов и учреждений по противодействию безнадзорности и правонарушениям несовершеннолетних в период от образования Киевской Руси до 1917 г.
    - § 2. Ретроспектива становления и развития государственных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период
    - § 3. Зарубежный опыт организации и функционирования системы превенции правонарушений и привлечения к ответственности несовершеннолетних, перспективы его использования в Российской Федерации
    - § 4. Основные причины безнадзорности, совершения правонарушений несовершеннолетними и концептуальные основы методологии их устранения
    - § 5. Субъекты системы профилактики безнадзорности, административных и иных

правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав
- Глава 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВНАИЕ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
  - § 1. Международные нормативно-правовые акты по вопросам протекции прав и свобод, предупреждения административных и иных правонарушений несовершеннолетних лиц
  - § 2. Законодательные и подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность государственной системы по профилактике правонарушений несовершеннолетних
- Глава 3. ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЗАЩИТУ ПРАВ, СВОБОД И ПРОФИЛАКТИКУ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
  - § 1. Административно-правой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав
  - § 2. Совершенствование организационного и правового регулирования деятельности органов управления образованием по профилактике правонарушений и оказанию помощи несовершеннолетним
  - § 3. Деятельность органов и учреждений здравоохранения по профилактике потребления несовершеннолетними спиртных напитков и наркотических средств
    -
    - Рекомендации по улучшению синхронизированного взаимодействия Минздрава России и МВД России по предупреждению потребления подростками алкогольных напитков и наркотических средств
  - § 4. Особенности защиты и восстановления прав не достигших совершеннолетия лиц органами по делам молодежи и органами опеки и попечительства
- Глава 4. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПРОФИЛАКТИКУ

БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
- § 1. Основные направления деятельности отделов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел
- § 2. Положительный опыт выполнения должностных обязанностей школьными инспекторами органов внутренних дел в субъектах Российской Федерации и по оптимизация их работы
- § 3. Механизм совершенствования деятельности центров временного содержания органов внутренних дел для несовершеннолетних правонарушителей
- § 4. Взаимодействие служб и подразделений полиции по профилактике безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних с субъектами государственной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав
- § 5. Контроль и надзор за соблюдением законности в деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних

○ Глава 5. ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСПЕКТОРА ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ В СЕМЬЕ
- § 1. Формы и методы проведения индивидуальной профилактической работы с родителями, состоящими на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел
- § 2. Прогрессивный опыт деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних по профилактике неблагополучия в семье на примере отдельных органов внутренних дел
  - Опыт Управления внутренних дел по Вологодской области
    - Положительный опыт работы по организации совместной деятельности по профилактике неблагополучия в семьях и подростковой преступности

инспектора, закрепленного за образовательными учреждениями ГДН ОВД по Сямженскому району, и родительского комитета и родительского патруля МОУ «Сямженская средняя общеобразовательная школа»
- Опыт работы отдела по делам несовершеннолетних УВД по г. Череповцу по взаимодействию со службой «Социальной скорой помощи»
- Опыт Управления внутренних дел по Архангельской области
- Опыт Управления внутренних дел по Мурманской области

- Глава 6. ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
  - § 1. Проблемы предупреждения безнадзорности, беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних и пути их решения органами предупреждения правонарушений несовершеннолетних
  - § 2. Административная деятельность по превенции продажи несовершеннолетним алкоголя и вовлечения их в употребление спиртных напитков
  - § 3. Классификация групп несовершеннолетних противоправной направленности и административная деятельность по предупреждению групповых правонарушений несовершеннолетних
  - § 4. Оптимизация работы органов внутренних дел в обеспечении летних мероприятий с участием несовершеннолетних
  - § 5. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних правонарушителей
- Заключение
- ЛИТЕРАТУРА
  - Нормативно-правовые акты

    - Монографии, учебники, учебно-методические пособия, сборники
    - Научные статьи
    - Авторефераты, диссертации
- notes
    - 1
    - 2
    - 3
    - 4
    - 5
    - 6
    - 7
    - 8
    - 9
    - 10
    - 11
    - 12
    - 13
    - 14
    - 15
    - 16
    - 17
    - 18
    - 19
    - 20
    - 21
    - 22
    - 23
    - 24
    - 25
    - 26
    - 27
    - 28
    - 29
    - 30
    - 31
    - 32
    - 33
    - 34
    - 35
    - 36
    - 37
    - 38
    - 39

- ○ 40
- ○ 41
- ○ 42
- ○ 43
- ○ 44
- ○ 45
- ○ 46
- ○ 47
- ○ 48
- ○ 49
- ○ 50
- ○ 51
- ○ 52
- ○ 53
- ○ 54
- ○ 55
- ○ 56
- ○ 57
- ○ 58
- ○ 59
- ○ 60
- ○ 61
- ○ 62
- ○ 63
- ○ 64
- ○ 65
- ○ 66
- ○ 67
- ○ 68
- ○ 69
- ○ 70
- ○ 71
- ○ 72
- ○ 73
- ○ 74
- ○ 75
- ○ 76
- ○ 77
- ○ 78
- ○ 79
- ○ 80
- ○ 81
- ○ 82
- ○ 83

- ○ 84
- ○ 85
- ○ 86
- ○ 87
- ○ 88
- ○ 89
- ○ 90
- ○ 91
- ○ 92
- ○ 93
- ○ 94
- ○ 95
- ○ 96
- ○ 97
- ○ 98
- ○ 99
- ○ 100
- ○ 101
- ○ 102
- ○ 103
- ○ 104
- ○ 105
- ○ 106
- ○ 107
- ○ 108
- ○ 109
- ○ 110
- ○ 111
- ○ 112
- ○ 113
- ○ 114
- ○ 115
- ○ 116
- ○ 117
- ○ 118
- ○ 119
- ○ 120
- ○ 121
- ○ 122
- ○ 123
- ○ 124
- ○ 125
- ○ 126
- ○ 127

- ○ 128
- ○ 129
- ○ 130
- ○ 131
- ○ 132
- ○ 133
- ○ 134
- ○ 135
- ○ 136
- ○ 137
- ○ 138
- ○ 139
- ○ 140
- ○ 141
- ○ 142
- ○ 143
- ○ 144
- ○ 145
- ○ 146
- ○ 147
- ○ 148
- ○ 149
- ○ 150
- ○ 151
- ○ 152
- ○ 153
- ○ 154
- ○ 155
- ○ 156
- ○ 157
- ○ 158
- ○ 159
- ○ 160
- ○ 161
- ○ 162
- ○ 163
- ○ 164
- ○ 165
- ○ 166
- ○ 167
- ○ 168
- ○ 169
- ○ 170
- ○ 171

- ○ 172
- ○ 173
- ○ 174

Александр Анатольевич Беженцев
Система профилактики правонарушений несовершеннолетних
Учебное пособие

Рекомендовано Редакционно-издательским Советом Российской академии образования к использованию в качестве учебного пособия

Главный редактор
д-р псих. н., проф., акад. РАО *Д.И. Фельдштейн*
Зам. главного редактора
д-р псих. н., проф., акад. РАО *С.К. Бондырева*
Члены редакционной коллегии:
д-р псих. н., проф., акад. РАО *Ш.А. Амонашвили*; д-р пед. н., член-корр. РАО *В.А. Болотов*; д-р псих. н., проф., акад. РАО *А.А. Деркач*; д-р псих. н., проф., акад. РАО *А.И. Донцов*; д-р псих. н., проф., акад. РАО *И.В. Дубровина*; д-р псих. н., проф. *В.П. Зинченко*; д-р филол. н., проф., акад. РАО *В.Г. Костомаров*; д-р пед. н., проф., акад. РАО *Н.Н. Малофеев*; д-р физ.-мат. н., проф., акад. РАО *В.Л. Матросов*; д-р пед. н., проф., акад. РАО *Н.Д. Никандров*; д-р псих. н., проф., акад. РАО *В.В. Рубцов*; д-р пед. н., проф., акад. РАО *М.В. Рыжаков*; д-р ист. н., проф. *Э.В. Сайко*
Рецензенты:
д-р юрид. наук, профессор *А.И. Каплунов;*
д-р юрид. наук, профессор *С.Ю. Косарев*
Консультант:
начальник 2-го отдела (по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних) Управления полиции по охране общественного порядка ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и ленинградской области *К.В. Карловская*

Об авторе

Александр Анатольевич Беженцев – кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, майор полиции. За период работы в Санкт-Петербургском университете МВД России участвовал в разработке Целевых программ Правительства Санкт-Петербурга «Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» и «Комплексные меры по противодействию злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту» на 2009-2012 гг., разработал ряд научно-исследовательских работ, внедренных в практическую сферу деятельности подразделений органов внутренних дел. Награжден почетными грамотами и ведомственными наградами.

Автор более 70 научных и учебно-методических работ.

Сферу научных интересов составляют проблемы административно-правового регулирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Введение

Идея демократического правового государства, провозглашенная в ст. 1 Конституции Российской Федерации, предполагает наличие стабильной и мощной системы государственных органов, способной в полном объеме решать сложнейшие задачи предупреждения административных правонарушений несовершеннолетних при одновременном максимальном обеспечении прав и законных интересов личности. Это, в свою очередь, означает необходимость усиления дифференцированного подхода к регулированию общественных отношений во всех сферах жизнедеятельности с участием лиц, не достигших совершеннолетия.

Обществу жизненно необходима современная эффективная государственная политика в области детства, которая отвечает интересам национального развития. Государство уделяет этой теме большое внимание.

Однако изменения общественного устройства в нашей стране в начале 90-х годов XX в. имели определенные негативные последствия для отдельных категорий населения: в частности, были разрушены основы прежней системы воспитания и образования молодого поколения. Это привело к резкому увеличению количества подростков, лишенных возможности получить необходимое материальное содержание, воспитание и образование. Результатом этого стали безнадзорность и девиантное поведение несовершеннолетних.

Увеличение отрицательных тенденций в динамике административных правонарушений среди лиц, не достигших восемнадцатилетия, происходит на фоне периодических реорганизаций государственных органов и учреждений, в задачи которых входит социальная реабилитация, профилактическая и воспитательная работа среди совершивших правонарушение подростков. Государственные структуры, на которые возложены обязанности по охране прав, обучению и воспитанию не достигших совершеннолетия лиц, с запозданием реагируют на потребности детей, оставшихся без попечения родителей, не принимают нужных мер по устройству детей и подростков, в силу негативных причин и обстоятельств лишившихся семьи, ушедших от отрицательно характеризующихся родителей.

Серьезным деструктивным фактором является недостаточность достоверной информации о точном количестве беспризорных и несовершеннолетних правонарушителей, что не позволяет своевременно принимать адекватные меры

предупреждения этих отрицательных явлений.

В нашей стране после вступления в силу Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» создана комплексная система профилактики антиобщественного поведения и правонарушений лиц, не достигших 18 лет.

на фоне реабилитации страны после глобального финансово-экономического кризиса и завершающейся в настоящее время административной реформы правовое регулирование деятельности органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних становится одним из приоритетных направлений правовой политики государства. Профилактическая работа ведется как государственными, так и негосударственными органами и учреждениями на различных уровнях. В этих целях применяются разнообразные, преимущественно воспитательные, способы, приемы и методы превентивного воздействия в отношении несовершеннолетних, ведущих асоциальный образ жизни, и правонарушителей.

Профилактикой административных правонарушений и преступлений лиц, не достигших совершеннолетия, занимаются подразделения органов внутренних дел по делам несовершеннолетних. Между правонарушениями лиц, не достигших восемнадцатилетия, и преступностью взрослых существует определенная взаимосвязь (более трех пятых взрослых преступников-рецидивистов совершили свои первые правонарушения, будучи несовершеннолетними), поэтому если их защита снизится, Россию может захлестнуть фатальный хаос из-за ежегодного роста в геометрической прогрессии тяжких и особо тяжких рецидивных преступлений, совершаемых в том числе и несовершеннолетними. В связи с этим подразделениям по делам несовершеннолетних в системе профилактики правонарушений отводится особая роль замыкающего звена, которое ни при каких обстоятельствах не должно ослаблять своего превентивного воздействия.

По официальным данным МВД России, несовершеннолетними или при их соучастии сегодня совершается каждое восемнадцатое преступление, что составляет примерно 5,6% от общего количества преступлений. За различные административные правонарушения, в том числе за появление в общественных местах в состоянии опьянения или распитие алкогольных и спиртосодержащих напитков, ежегодно в органы внутренних дел доставляется свыше полумиллиона подростков, на учете в органах внутренних дел состоит около 330 тыс. несовершеннолетних и около 150 тыс. родителей, отрицательно

влияющих на поведение детей и не выполняющих прямых обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. Каждый год к уголовной ответственности привлекается более 80 тыс. лиц в возрасте от четырнадцати до семнадцати лет, при этом около четверти из них уже были до этого судимы. В последний год в Российской Федерации количество совершенных несовершеннолетними лицами преступлений сократилось примерно на 20%, в том числе тяжких – на 18%, особо тяжких – более чем на 20% процентов[1].

несмотря на то что в целом статистические данные органов внутренних дел и суда по итогам последних лет свидетельствуют об определенной стабилизации ситуации, эталонными они не являются. В противовес снижению удельного веса преступлений и правонарушений, совершенных несовершеннолетними, общему уменьшению числа осужденных некоторые показатели, а именно изменение структуры правонарушений в сторону увеличения удельного веса насильственных преступлений, повышение уровня общественной опасности правонарушений несовершеннолетних за счет увеличения в их структуре удельного веса тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе таких, ранее не характерных для несовершеннолетних преступлений, как разбойные нападения на предпринимателей, вымогательство, торговля оружием и наркотиками, похищение людей с целью выкупа, возрастание удельного веса несовершеннолетних в общем числе осужденных лиц, увеличение доли четырнадцати-пятнадцатилетних лиц в общей массе осужденных несовершеннолетних, рост показателей негативной социальной активности несовершеннолетних, совершающих криминальные поступки до достижения возраста уголовной ответственности, свидетельствуют о необходимости активизации профилактической работы в сфере как первичной, так и рецидивной преступности несовершеннолетних, особенно со стороны инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. С каждым годом возрастает вовлечение несовершеннолетних в сферу межнациональных конфликтов, что стимулирует деятельность экстремистски настроенных организаций и движений. Отметим и высокий уровень латентности правонарушений несовершеннолетних, особенно организованных форм преступности.

В сложившихся условиях необходим кардинальный пересмотр государственной политики по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Кроме того, в целях четкого разграничения полномочий, устранения параллелизма и дублирования функций необходимо уточнить задачи органов системы противодействия безнадзорности и

правонарушениям несовершеннолетних.

Проблематика предупреждения детской беспризорности и правонарушений в дореволюционный период затрагивалась в работах ученых историков и юристов В.А. Арнаутова, М.Н. Гернета, В.Ф. Залесского, А.Н. Кистяковского, Н.В. Крупенникова, М.И. Левитиной. Влияние социально-экономических факторов на формирование негативных взглядов несовершеннолетних подробно изучалось такими криминологами, социологами, педагогами, психологами, как В.С. Афанасьев, Ю.Д. Блувштейн, В.Н. Бурлаков, О.Н. Ведерникова, С.А. Вахов, В.М. Волошин, С.Т. Гаврилов, Я.И. Гилинский, А.И. Долгова, А.Э. Дубоносова, Г.И. Забрянский, А.В. Заряев, И.Н. Зубов, К.Е. Игошев, О.Ю. Ильина, А.Н. Ильяшенко, К.В. Карловская, А.П. Клюшниченко, И.А. Кобзарь, А.А. Кочни, Н.И. Крюкова, Н.Ф. Кузнецова, С.Я. Лебедев, О.В. Лукичев, В.В. Лунев, С.Ф. Мазурин, В.Д. Малков, И.М. Мацкевич, Г.М. Миньковский, Л.Ю. Михеева, Н.П. Мышляев, В.А. Плешаков, Л.М. Прозументов, В.Н. Прокопенко, А.Г. Сапрунов, Л.В. Сердюк, И.Г. Скурту, В.С. Харламов, Р.С. Хисматуллин, Д.А. Шестаков и др.).

Кроме этого, изучались отдельные группы общественных отношений, складывающиеся в процессе: вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий (Л.Н. Билык, О.В. Поликашина, Е.В. Сокол, Д.Ф. Флоря); применения уголовно-правовых средств защиты несовершеннолетних от сексуального насилия (О.А. Гоноченко, А.С. Капитунов, Е.Ю. Мощицкая); производства следственных действий по делам о преступлениях, совершенных несовершеннолетними (Н.В. Гецманова, Н.Г. Калугина, О.Ю. Скичко, Е.В. Стрельцова); судопроизводства по уголовным делам о преступлениях исследуемой категории (О.Ю. Андриянова, О.Л. Кузьмина, И.А. Синигибский); назначения наказания и его исполнения в отношении несовершеннолетних (А.А. Ашин, А.Л. Санташов, Н.В. Щербаков); выявления, анализа и устранения причин безнадзорности несовершеннолетних (Ю.Р. Орлова).

Фрагментарно поставленные в учебном пособии вопросы в рамках своих концептуальных исследований изучали такие видные корифеи юриспруденции, как Ю.Е. Аврутин, А.Б. Агапов, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, В.М. Берекет, С.С. Бородин, Н.В. Бугель, П.П. Глущенко, С.И. Гирько, М.М. Дикажев, А.С. Дугенец, В.Д. Зорькин, А.И. Каплунов, А.А. Кармолицкий, В.Я. Кикоть, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, Б.П. Кондратов, А.П. Коренев, А.Е. Лунев, С.Ф. Милюков, Л.А. Николаева, Э.Ф. Побегайло, Л.Л. Попов, Б.В. Российский, Н.Г. Салищева, В.П. Сальников, В.Д. Сорокин, Ю.П. Соловей, Ю.Н. Старилов, Ю.В. Степаненко, С.В. Степашин, И.И.

Сыдорук, В.Г. Татарян, Ю.А. Тихомиров, Н.И. Уткин, В.Ю. Ухов, Н.Ю. Хаманева, В.У. Хатуаев, В.В. Черников, В.С. Четвериков, А.П. Шергин и другие. Однако произошедшие за последние десятилетия кардинальные изменения всех систем государственного устройства, прогрессирующий в обществе правовой и духовно-нравственный нигилизм требуют концептуальных новаторских подходов в изучении и профилактике девиантного поведения несовершеннолетних.

Корректировка в положительную сторону правовых норм невозможна без глубокого всестороннего осмысления наиболее важных теоретических проблем, сопоставления законодательства и реалий современной жизни. Таким образом, только глубокий, масштабный, разносторонний анализ состояния законодательства и судебной практики может стать эффективным инструментом для разработки действенных рекомендаций по совершенствованию научных и организационно-правовых основ деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Четко прослеживается острая необходимость выработки нового фундаментального подхода к осознанию и решению управленческих, системно-правовых и методологических проблем, возникающих при функционировании системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации с акцентированием внимания на деятельности указанных подразделений.

В учебном пособии проанализированы организационные и правовые проблемы деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, совершенствования системы предупреждения таких правонарушений в Российской Федерации, выявления перспективных направлений модернизации указанной системы и выработки комплекса предложений, направленных на совершенствование и обновление законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере.

Достижение заданной цели предполагает постановку и последовательное решение ряда задач:

– определение понятия и причин распространения безнадзорности, асоциального поведения и совершения правонарушений несовершеннолетних;

– ретроспективный анализ этапов развития отечественных институтов по противодействию безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– изучение опыта организации функционирования системы профилактики безнадзорности и предупреждения правонарушений несовершеннолетних в зарубежных странах и

выяснение возможных перспектив его использования для повышения эффективности рассматриваемой деятельности в Российской Федерации;

– системно-правовой анализ международных нормативно-правовых актов, законодательных актов федерального значения и субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных документов, регулирующих деятельность органов и учреждений, занимающихся проблемами правонарушений несовершеннолетних;

– раскрытие содержания основных организационно-правовых принципов, регулирующих функционирование системы противодействия безнадзорности и совершения правонарушений лицами, не достигшими восемнадцатилетнего возраста;

– уяснение сущности, социального назначения, компетенции и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов управления социальной защитой населения, образованием, здравоохранением, органов по делам молодежи и службы занятости, прокуратуры и суда по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних;

– рассмотрение места и роли органов внутренних дел в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних;

– разработка оптимальной модели организации взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– оценка основных направлений деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и поиск оптимальной модели организации их работы;

– изучение особенностей организации деятельности центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

– совершенствования организации работы подразделений полиции, осуществляющих деятельность по профилактике правонарушений несовершеннолетних;

– выявление оптимальных путей внедрения и повышения эффективности метода убеждения в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности, беспризорности, попрошайничества, бродяжничества и предупреждения правонарушений среди лиц, не достигших совершеннолетия;

– систематизация и анализ мер административного принуждения, выявление на основе их изучения наиболее действенных мер административного пресечения и административно-процессуального обеспечения, применяемых к

несовершеннолетним правонарушителям;

– детальное исследование системы административно-правовых мер предупреждения, используемых в отношении несовершеннолетних правонарушителей, разработка модернизированных методик их применения;

– выяснение теоретических и практических проблем административной ответственности несовершеннолетних, определение путей их решения;

– формулирование рекомендаций по устранению противоречий в правоприменительной деятельности компетентных органов, в задачи которых входит защита прав и свобод, а также профилактика правонарушений несовершеннолетних;

– выработка рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, устанавливающего основы правового регулирования отношений в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, приведения его в соответствие с нормами международного права.

Новизна работы определена как постановкой проблемы, так и подходом к ее решению. Работа представляет собой прикладное административно-правовое исследование юридических, организационных и методологических элементов, формирующих содержание и порядок функционирования системы противодействия совершению правонарушений несовершеннолетними с акцентом на административной деятельности подразделений органов внутренних дел. Впервые в юридической литературе на стыке знаний в областях административного права, теории управления, теории права и государства, философии предпринята попытка моделирования механизма улучшения условий функционирования государственных органов и учреждений, органов местного самоуправления, занимающихся решением проблем несовершеннолетних.

Были разработаны более четкие дефиниции некоторых спорных понятий, доктринальные модели проектов изменений и дополнений в действующее законодательство для представления в органы, имеющие право законодательной инициативы.

Приведенные в учебном пособии данные подтверждают, что решение проблемы безнадзорности и предупреждения правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет, невозможно без проведения многосторонних научных изысканий, направленных на качественное улучшение и развитие механизмов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ЭВОЛЮЦИЯ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

§ 1. Историческое развитие государственных органов и учреждений по противодействию безнадзорности и правонарушениям несовершеннолетних в период от образования Киевской Руси до 1917 г.

Для придания нового целенаправленного и организованного характера деятельности всех звеньев цепи профилактики правонарушений несовершеннолетних в современной России необходимо глубокое изучение накопленного опыта, его позитивных и негативных сторон, анализ которого позволяет лучше рассмотреть их роль[2], социально-правовую сущность, тенденции развития и место в государстве.

Обращаясь к ретроспективе развития системы профилактики правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, отметим, что рассматриваемая проблематика уходит корнями в Киевскую Русь, когда «стали предприниматься первые шаги к перевоспитанию нравственно испорченных детей»[3]. В языческой Руси существовала традиция, которая предписывала заботиться о сиротах всей общиной славян. Возникновение государственной заботы о детях-сиротах появляется на Руси с принятием христианства. Статья 99 Русской Правды говорила об обязанности опекунов «печаловаться» о сиротах, т.е. заботиться о воспитании сирот, оказывать покровительство тем, кто «не дюжеся будут (не смогут) сами собою печаловаться»[4].

В годы правления Ивана IV Грозного забота о сиротах поручается государственным учреждениям. Так, был создан Патриарший приказ, ведению которого были поручены Сиротские дома. Стоглавый собор 1551 г. предписывал каждой церкви открывать так называемое училище «для наставления детей грамоте», создавать богадельни для нищих и немощных. Сквозь всю эпоху правления Ивана Грозного проходит педагогический принцип: «воспитания в добром наказании». Родителям надлежало детей «любить и беречь и страхом спасать; уча и наказуя, и рассуждая раны возлагать»[5]. В сиротских домах широко применялись телесные наказания.

До «Соборного уложения», которое было принято в 1649 г. в Москве с одобрения царя Алексея Михайловича Романова, в законодательстве, регламентирующем уголовно-правовые отношения, было записано: «…чтобы Московского государства

всяких чинов людем от большаго до меньшаго… суд и расправа была во всяких делах всем равна»[6], что в целом уравнивало положение подростков со взрослыми в уголовном процессе и устраняло возможность особого привилегированного положения малолетних правонарушителей. В последующие годы впервые на высшем законодательном уровне повсеместно на территории Московского централизованного государства устанавливается, что субъектами преступления признаются лица, принадлежащие ко всем сословиям, но не моложе семи лет.

В 1742 г. Сенат вместе с президентами коллегий указал, что малолетство как для мужского, так и для женского пола нужно считать до семнадцати лет, и что таковых нельзя подвергать тем же наказаниям, что и взрослых. Малолетние не могли подвергаться ни смертной казни, ни пытке, ни кнуту; для них эти наказания заменялись сечением плетьми и отдачей в монастырь «на исправление для употребления их там на всякие тяжелые монастырские работы, чтобы они никогда праздны не были, а по освобождению из монастырей повелевалось их отсылать в те места, откуда, кто прислан, а из этих мест отсылать их в прежние жилища».

Позже, указом от 26 июня 1765 г., были твердо оговорены два возрастных предела касательно лиц, не достигших совершеннолетия: «безусловная судимость», т.е. минимальный возраст привлечения к уголовной ответственности, устанавливался в десять лет, «возрастом смягчения» был возраст до семнадцати лет.

В определенной степени тождественные черты с ныне действующими государственными органами, принимающими коллегиальные решения об административной ответственности несовершеннолетних правонарушителей, имели так называемые совестные суды, учрежденные в 1775 г. Екатериной П. Им были переданы все дела о малолетних правонарушителях.

До введения совестных судов новая систематизация уголовно-правовых норм производилась в 1715 г. при создании Петром I «Артикула воинского». Несмотря на то что к смягчающим обстоятельствам по данному правовому акту относилось малолетство преступника, крайне низкий возраст уголовной ответственности, обилие квалифицирующих признаков и чрезмерно жесткие санкции зачастую приводили к тому, что общие суды выносили суровые приговоры и назначали несовершеннолетним такие наказания, как каторжные работы и даже смертная казнь.

В противовес этому совестные суды должны были рассматривать дела не только на основании законов, но и «на

основании естественной справедливости, исходя из принципов человеколюбия, почтения к особе ближнего, отвращения от угнетения и притеснения». Однако, по мнению более поздних исследователей, на практике приговоры совестных судов не отличались мягкостью и гуманностью в отношении детей и они были упразднены в 1828 г., просуществовав более пятидесяти лет.

Прогрессивным этапом развития законодательства применительно к содержанию несовершеннолетних под стражей является первый общегосударственный акт в этой области (и в области модернизации тюремного дела вообще) – «Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей и ссыльных» 1832 г. Все осужденные по нему были разделены на три разряда: важных, маловажных и бродяг. Каждый разряд должен был содержаться в отдельном помещении. Кроме этого, запрещалось содержание женщин в одном помещении с мужчинами, а несовершеннолетних и малолетних – со взрослыми и старыми.

«Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. (издание 1885 г.) признавало, что дети от семи до десяти лет не подвергались определенному в законах наказанию, а отдавались родителям или благонадежным родственникам для домашнего исправления. Период детства, таким образом, устанавливался до десяти лет. Период отрочества (от десяти до семнадцати лет) подразумевал замену для подростков наказания только в случае признания их обладающими вменяемостью, а в противном случае применялось общее правило об уголовной безответственности за невменяемостью. Но отроческий возраст, даже по отношению к детям, признанным обладающими вменяемостью и «учинившим тяжкие злодеяния», требовал не только смягчения, но и замены обыкновенных карательных мер. Они не подлежали наказанию кнутом и публичному наказанию плетьми, а дети от десяти до четырнадцати лет – и каторжным работам.

Рядом с отрочеством Уложение ставило юность (от семнадцати до двадцати одного года), которая признавалась только причиной уменьшения ответственности. При этом закон различал случаи присуждения их к наказаниям уголовным и наказаниям исправительным. Из наказаний уголовных к несовершеннолетним применялась смертная казнь, ссылка на поселение также применялась без изменений, бессрочная каторга заменялась срочной, а сроки каторги уменьшались на 1/3. По отношению к наказаниям исправительным Уложение заменяло ссылку на житье или отдачу в арестантские отделения или рабочий дом отдачей в военную службу, а низкие наказания применялись без замены, но со смягчением на одну или две степени. Сверх общих вышеизложенных правил об

ответственности малолетних и несовершеннолетних Уложение содержало некоторые особые правила о смягчении и усилении их ответственности. Так, по ст. 143 наказание уменьшалось на одну или две степени, если несовершеннолетний был вовлечен в преступление совершеннолетним. Еще в нормативном документе 1845 г. «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» впервые в законодательстве нашего отечества комплексно по всей стране появляются заменяющие наказание для малолетних так называемые исправительные приюты.

Большое количество детей, нуждающихся в помощи, детей-сирот и беспризорных детей, правонарушителей появлялось в годы войн и междоусобиц. В это тяжелое время основную заботу о таких детях брала на себя церковь. Следуя идеям Петра I, развивалась система монастырей, которые взяли на себя функции приютов.

В этой связи следует отметить некоторую особенность русской церкви в деле призрения сирот и ее отличие от церкви западной. Последняя видела свое предназначение в том, чтобы «призреть сирот», т.е. дать им приют и пропитание. Русская церковь, кроме того, еще взяла на себя выполнение воспитательных, образовательных функций, а также осуществляла лечение детей, оставшихся без родителей. Эволюция системы монастырей привела к тому, что в XIX в. почти все крупные монастыри имели при себе богадельни и детские приюты. Например, известная Шамординская Казанско-Амвросиевская пустынь, основанная в XIX в. в Калужской губернии знаменитым оптинским старцем Амвросием, славилась не только духовной жизнью монахинь, уникальными мастерскими, больницей, амбулаторией, но и детским приютом.

В рассматриваемый период создаются частные приюты, а также попечительские советы и другие благотворительные общества. Формируется система управления подобными учреждениями. В Москве и Петербурге ими управляют советы, а в губернских и уездных городах – попечительства. И вновь необходимо отметить в этом роль церкви: создавались приходские благотворительные организации, которые многое делали для детей-сирот. Частная и приходская благотворительность ставила перед собой задачи содержания, обучения, воспитания и лечения детей-сирот, и, кроме того, подготовку их к будущей профессии.

Во времена царствования императора Александра II, во второй половине XIX в., ознаменованной проведением коренных преобразований в судебной системе, предупреждение правонарушений несовершеннолетних становится одним из

основных направлений деятельности государства и общества. В это время усиленно развиваются правовые основы так называемой превентивной (предупредительной) политики, немаловажная роль в которой отводилась не только государственным органам, но и общественным формированиям. Активная деятельность последних во многом обусловила решение таких важнейших вопросов, как организация обучения и воспитания подростков, создание специальных учреждений для несовершеннолетних правонарушителей и детей-арестантов. Первые такие заведения были открыты в 1880-е годы в крупнейших городах нашего отечества, однако ввиду того что большинство из них создавались и финансировались на основе частной инициативы, подобные благотворительные акции не всегда заканчивались успешно. Большинство указанных заведений были смешанными, и потому в них, как правило, содержались дети разных категорий: бродяги, сироты, нищие, правонарушители.

В более поздний период для оказания помощи беспризорным детям организуются специальные работные дома, которые были весьма доступны и куда можно было обратиться без помощи властей. Такие дома существовали в Москве, Петербурге, Харькове, Костроме[7], а в начале XX в. в Российской Империи появились так называемые приюты-корабли, куда направлялись преимущественно дети-сироты, беспризорники, а также нищие, еще не совершившие какого-либо правонарушения, но близкие к тому, чтобы преступить закон. Доподлинно известно, что приюты-корабли существовали, по меньшей мере, в трех российских городах: Севастополе, Таганроге и Кронштадте. Их отличительной чертой было то, что помимо общеобразовательной программы, присущей всем исправительным заведениям, воспитание детей осуществлялось в соответствии с корабельными правилами и морским уставом[8].

Примерно в это же время появляется еще один вид воспитательных заведений – так называемые трудовые колонии. Поскольку отечественное законодательство до определенного момента четко не определяло смысл и назначение подобного рода исправительных заведений, все они именовались по-разному и базировались на различных подходах к организации превентивной деятельности. Так, одни полагали, что исправительные учреждения для несовершеннолетних правонарушителей являются разновидностью воспитательных заведений, другие, напротив, акцентировали внимание на их карательной направленности. Однако в 1909 году эта проблема была решена на должном уровне, поскольку приоритетным направлением деятельности учреждений для малолетних

преступников официально было признано воспитание[9].

Крайне низкая эффективность применения наказания в отношении некоторых категорий правонарушителей, в том числе не достигших совершеннолетнего возраста, становилась причиной появления средств воздействия, основанных на индивидуальных особенностях личности. Уголовное Уложение 1903 г. предусматривало в качестве правовых последствий совершения преступления:

– меры воспитательного характера, применяемые к несовершеннолетним (ст. 41 Уложения 1903 г.);

– меры принудительного лечения в отношении лиц, совершивших преступные деяния, страдающих психическим расстройством (ст. 39 Уложения 1903 г.);

– специальную конфискацию имущества (ст. 36 Уложения 1903 г.), а также ряд других мер уголовно-правового воздействия, не являющихся наказанием (карой) и не содержащих в себе отрицательной оценки вины лица, совершившего преступное деяние[10].

В 1910 г. в Санкт-Петербурге был создан первый специализированный судебный орган по делам малолетних. Серьезного внимания заслуживает организация при Санкт-Петербургском особом суде попечительской части, которая включала в себя положительно характеризующихся взрослых лиц (попечителей), разбирающихся в педагогике и психологических особенностях личности несовершеннолетних правонарушителей, призванных обеспечить процесс эффективной ресоциализации и реабилитации подростка. Как помощник судьи попечитель, владея основами уголовного, семейного, «школьного» права, выполнял функции по сбору сведений о личностных особенностях несовершеннолетнего, совершившего противоправное деяние, его образе жизни, окружении, которое могло повлиять на формирование его противоправных намерений.

Российские юристы и ювеналисты дореволюционного периода считали отечественную модель привлечения несовершеннолетних к ответственности наиболее удачной в сравнении с моделями, существовавшими в других странах. Ее отличали рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних единоличным судьей, профессиональная подготовка которого предполагала знание им детской психологии (поэтому большинство из них были врачами и педагогами), конфиденциальность разбирательства и весьма упрощенное производство по делу о правонарушении, сводившееся в основном к беседе судьи с подростком при участии его попечителя. В основном в качестве меры воздействия к подросткам применялся

попечительский надзор. Специализированные суды для малолетних правонарушителей просуществовали до революции 1917 г.

Итак, идеи по оптимизации государственно-общественных механизмов предупреждения правонарушений несовершеннолетних и привлечения их к ответственности начали генерироваться столетия назад, а становление и развитие отечественных государственных органов по контролю за совершением несовершеннолетними противоправных деяний прошло достаточно длительный путь. К настоящему времени накоплен определенный положительный опыт, отказ от которого ведет к ослаблению профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

§ 2. Ретроспектива становления и развития государственных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период

Особое внимание предупреждению правонарушений и преступлений, в частности несовершеннолетних, уделялось в социалистическом обществе. Этот процесс связан с целой системой мероприятий, осуществлявшихся на различных уровнях и в разных социальных сферах. В общесоциальном плане предупреждение преступлений – составная часть целого комплекса экономических, политических, идеологических, правовых, организационных и прочих мероприятий по совершенствованию социалистического государства. После революции 1917 г. в советском государстве к числу таковых относятся: постоянное повышение материального благосостояния трудящихся, дальнейшая демократизация управления и повышение общественной активности масс, рост образования и культуры, формирование коммунистической нравственности, преодоление влияния буржуазной идеологии.

Итак, правотворческая деятельность советского социалистического государства начинается с опубликования 24 ноября 1917 г. Декрета Совета Народных Комиссаров «О суде», где говорилось: «…местные суды решают дела именем Российской Республики и руководствуются в своих решениях и приговорах законами свергнутых правительств лишь постольку, поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию…». Начался этап по созданию социалистического законодательства.

До 1922 г. включительно законодательство РСФСР не было кодифицировано, а нормы права, устанавливающие ответственность за совершение отдельных видов преступлений, содержались в декретах, а иногда и в подзаконных актах. Так, ст. 1 Декрета Совета Народных Комиссаров «О комиссиях для несовершеннолетних» от 14 января 1918 г.[11] указывала, что «суды и тюремное заключение для малолетних и несовершеннолетних упраздняются», а в соответствии со ст. 2 «дела о несовершеннолетних обоего пола до семнадцати лет, замеченных в деяниях общественно-опасных, подлежат ведению комиссии о несовершеннолетних», которые могли применить к

ним одну из двух мер: либо освободить от уголовной ответственности несовершеннолетнего правонарушителя, либо направить его в «одно из убежищ: детский дом, коммуну, приют или приемник Народного Комиссариата общественного призрения соответственно характера деяния»[12].

Вступление в юридическую силу Декрета Совета Народных Комиссаров «О комиссиях для несовершеннолетних» от 14 января 1918 г.[13] заложило основу правовой регламентации советского социалистического строя по вопросам уголовной ответственности несовершеннолетних и применения к не достигшим совершеннолетия правонарушителям принудительных мер воспитательного воздействия. В состав указанных комиссий наряду с представителями органов социального обеспечения и просвещения входили представители общественности и врачи, что предполагало принятие к этой категории правонарушителей не только мер общественного, но и в необходимых случаях медицинского характера. При этом был установлен безусловный возраст начала уголовной ответственности – семнадцать лет.

Политика в сегменте административного и уголовного права этого периода во многом определялась идеологической составляющей государства. Так, в программе Коммунистической партии, принятой VIII съездом РКП(б) 23 марта 1919 г., провозглашалось, что «РКП(б) должна стремиться к тому, чтобы система наказаний для несовершеннолетних была окончательно заменена системой мер воспитательного характера»[14]. Этим было провозглашено усиление воспитательного воздействия на не достигших совершеннолетия лиц взамен применения к ним мер наказания, связанных с реальным лишением свободы.

4 февраля 1919 г. издается декрет об учреждении Совета защитников детей. «Принимая во внимание тяжелые условия жизни в стране и лежащую на революционной власти обязанность сберечь в опасное переходное время подрастающее поколение, Совет Народных Комиссаров РСФСР настоящим декретом утверждает особый Совет защиты детей». 5 марта 1920 г. по губерниям было разослано постановление Народного комиссариата образования, в котором указывалось на необходимость создания специальной детской милиции, скорейшей организации бесплатного питания беспризорников, их лечения, организации приемников, потому что все это «должно заменить крайне вредное помещение детей в общие участки милиции».

Начавшаяся Гражданская война, эпидемии и голод 1917 – 1918 гг. привели к возникновению массовой беспризорности среди детей. В этой связи требовалось изъятие данных

несовершеннолетних с улиц и создание нормальных условий для их существования. Для этих целей в декабре 1919 г. в Петрограде Народным комиссариатом просвещения было организовано новое учреждение для временного содержания беспризорных и склонных к правонарушениям несовершеннолетних – Центральный Карантинно-распределительный детский пункт (ЦКРДП), призванный оказывать первую доврачебную и социальную помощь нуждающимся детям.

Одним из ключевых моментов в развитии уголовно-правовой мысли и уголовного законодательства стало принятие Народным комиссариатом юстиции «Руководящих начал по уголовному праву РСФСР» в 1919 г., ст. 13 которых устанавливала, что несовершеннолетние в возрасте до четырнадцати лет не подлежат суду и наказанию. В отношении указанной возрастной категории могут быть применены только воспитательные меры. Аналогичные меры применялись и к лицам переходного возраста, т.е. от четырнадцати до восемнадцати лет, «действующим без разумения, если в отношении них возможно медико-педагогическое воздействие». Однако в отношении данной категории несовершеннолетних, действующих «с разумением», суду предоставлялось право применять меры уголовного наказания.

При модернизации этого положения 4 марта 1920 г. принимается Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных действиях»[15]. Этим Декретом повышается возраст не достигших совершеннолетия лиц до восемнадцати лет, дела по которым подлежали рассмотрению на заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних, образованных Декретом Совета Народных Комиссаров от 14 января 1918 г.[16] При этом происходит расширение применяемых мер медико-педагогического воздействия, о чем свидетельствует принятая в 1920 г. Инструкция, утвержденная Постановлением Наркомпроса, Наркомздрава и Наркомюста, согласно которой к подросткам-правонарушителям комиссиями могли быть применены различные меры. В первую группу включались: собеседование, замечание, разъяснение, т.е. речь шла только о сугубо воспитательных мерах, целью которых являлось разъяснение подростку противоправности его поведения, недопустимости совершения аналогичных поступков в будущем. Ко второй группе относились такие меры, как внушение, оставление на свободе под присмотром родителей или родственников, определение на работу; помещение в школу, отправка на родину. Третью группу составляли: помещение в детский дом, в лечебницы для

трудновоспитуемых, специальные психиатрические лечебницы, в дома для морально-дефектных подростков[17].

Далее отметим, что при невозможности применения к лицу, не достигшему совершеннолетия, педагогических, психологических, воспитательных и медицинских мер воздействия, дело следует передавать для разбирательства по существу в народный суд. Народному комиссариату юстиции предписывалось содержать таких несовершеннолетних в местах лишения свободы отдельно от взрослых, а комиссии по делам несовершеннолетних при обнаружении деструктивного влияния на таких лиц совершеннолетних, при условии, что это способствовало совершению противоправного деяния, должны были незамедлительно сообщить об этом народному суду. Таким образом, все протоколы о совершении несовершеннолетними старше четырнадцатилетнего возраста тяжких и особо тяжких преступлений должны были в течение суток с момента доставления и задержания направляться в адрес народного судьи.

Согласно закону ему необходимо было в течение трех суток со дня получения протокола провести все следственные мероприятия по определению роли лица, не достигшего совершеннолетнего возраста, в тяжком противоправном деянии, и внести в комиссию по делам несовершеннолетних подробный доклад[18]. Важно было и то, что до заслушивания в комиссии доклада народного судьи члены комиссии не могли вмешиваться в его действия, что, безусловно, способствовало полному, всестороннему и объективному рассмотрению дела о преступлении несовершеннолетнего.

Кроме того, важную роль в тот период играли всероссийские съезды:

– январь 1918 г.: I Всероссийский съезд по охране детства;

– май 1920 г.: Всероссийский съезд по борьбе с детской беспризорностью;

– 1923 г.: II Всероссийский съезд социально-правовой охраны детей и подростков и детских домов.

Рекомендации съездов легли в основу многих решений, направленных на создание государственной системы органов и учреждений, в функции которой, кроме прочего, входила профилактика детской безнадзорности и правонарушений.

Следующим шагом по обеспечению прав детей было издание Президиумом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов РСФСР 27 января 1921 г. постановления, согласно которому при Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете Советов образовывалась Комиссия по улучшению жизни детей. В комиссию входили представители

Наркоматов просвещения, здравоохранения, продовольствия, рабоче-крестьянской инспекции. При Народном комиссариате образования была создана Детская чрезвычайная комиссия (ДЧК), которая разрабатывала концепцию работы по борьбе с голодом (создание столовых, приемников, эвакуация детей)[19].

Таким образом, можно констатировать, что до 1922 г. законодательство РСФСР по вопросам защиты прав и свобод детей, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не было кодифицировано, а нормы права в данном сегменте содержались в декретах, а иногда и в актах подзаконного характера.

Гражданская война, принесшая народу разрушения и голод, вновь остро поставила вопрос детской безнадзорности. В стране в тот период насчитывалось более 5 млн беспризорных детей, потерявших родителей. Они нуждались в комплексной социальной помощи и заботе. В 1921 г. уже при каждой губернии стали создаваться детские приемники-распределители. В годы советской власти основную функцию содержания и обучения детей-сирот взяла на себя система интернатов (учреждений интернатного типа).

Государственным регулированием и попечением о детях, оставшихся без попечения, занимались различные ведомства: Наркомздрав, Наркомпрос, Народный комиссариат внутренних дел, профсоюзы, комсомол, партийные органы, женотделы и т.д. Кроме того, учет беспризорников велся в органах милиции, уголовном розыске, а также в их транспортных подразделениях.

Такая неурегулированность и бессистемность в деле контроля работы социальных учреждений не способствовала ее эффективности. Основную заботу о регулировании деятельности интернатов несли местные органы народного образования (ОНО). Однако и в этом случае имело место дублирование функций, что затрудняло эффективное осуществление государственного регулирования деятельности интернатов и содержания детей-сирот в целом. При каждом органе народного образования были созданы отделы социально-правовой охраны несовершеннолетних (СПОН), в структуру которых входили стол опеки, детский адресный стол, юрисконсультская часть и комиссия по делам несовершеннолетних («комнес»).

Кроме того, существовали детские социальные инспекции (ДСИ). Отличие работы отделов СПОН от ДСИ заключалось только в подходах к работе. Первые занимались в основном бумажной и циркулярной работой и проведением заседаний. Вторые в качестве народных дружинников работали «на ногах», проводили облавы на беспризорников, обследовали условия

содержания детей в приютах, несли дежурства в местах скопления беспризорных. В результате недостаточного финансирования деятельности такого количества учреждений и организаций произошло резкое сокращение штатов (в 1922 г. на всю страну было около 400 детских инспекторов).

Приказ Народного комиссариата внутренних дел РСФСР от 6 декабря 1922 г. № 574 «О борьбе с детской беспризорностью и правонарушениями» установил, что милиция занимается правонарушителями старше четырнадцати лет. Подростки, не достигшие такого возраста, а также беспризорные дети (независимо от возраста) подлежали незамедлительной передаче в ближайший детский приемный пункт или местный отдел народного образования. Приказ разрешил привлекать милиционеров-женщин для борьбы с беспризорностью, административными правонарушениями несовершеннолетних и детской преступностью, но наряду с исполнением основных обязанностей.

Несмотря на принятые меры сотни тысяч человек гибли от последствий Гражданской войны, разрушений и голода. Трагический факт в истории нашей страны – страшный голод в Поволжье вызвал огромный поток беженцев в Сибирь. Голодных, обездоленных детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, подбирали на вокзалах, чердаках и подвалах сотрудники милиции. Милиционеры проводили недели «беспризорного ребенка», в ходе которых отчисляли часть свой заработной платы детям, ремонтировали помещения, устраивали шефские спектакли, оказывали иную помощь. По всей стране открывались сотни, тысячи детских домов и приемников-распределителей. И все же проблема в тот период полностью решена не была. На улицах все еще находилось большое количество беспризорных детей, которые попадали под влияние уголовных элементов и совершали тяжкие преступления.

Создавшаяся ситуация требовала применения радикальных мер, и 17 июля 1929 г. Совет Народных Комиссаров РСФСР принимает решение о возложении обязанностей по ликвидации таких негативных явлений на органы милиции, которые уже к 1931 – 1933 гг. стали основными субъектами этой деятельности. После задержания несовершеннолетние должны были направляться в комиссию по делам несовершеннолетних или приемный пункт.

Новый импульс эволюции отечественных государственных органов по превенции девиантного поведения не достигших совершеннолетия лиц был дан постановлением Совета Народных Комиссаров РСФСР от 11 июля 1931 г., которым было утверждено

Положение о комиссиях по делам о несовершеннолетних[20]. Основными задачами комиссий были определены охрана прав и интересов подростков, борьба с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних путем применения к ним мер медико-педагогического характера. В юридической литературе отмечается, что отсутствие в рассматриваемый период реальных мер, которые могли бы быть применены к подросткам в зависимости от тяжести совершенного ими правонарушения, негативно отразилось на работе комиссий и привело к снижению их роли в предупреждении преступности лиц рассматриваемой категории[21].

Переломным моментом в деле профилактики правонарушений несовершеннолетних является создание специализированных органов правопорядка по борьбе в первую очередь с правонарушениями лиц не достигших совершеннолетия. Постановлением Совета Народных Комисаров и ЦК ВКП (б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» в структуре Главного управления Рабоче-крестьянской милиции были созданы детские комнаты милиции. С этой даты начинается история подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел[22] (31 мая официально признан Днем подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации). Данным постановлением, наряду с закреплением ряда мероприятий по устранению причин, порождающих преступность несовершеннолетних, установлению уголовной ответственности взрослых подстрекателей к совершению подростками преступлений, были ликвидированы созданные в 1918 г. комиссии по делам несовершеннолетних, и вся деятельность по ликвидации беспризорности и безнадзорности, устройству несовершеннолетних возлагалась на милицию.

Середина 30-х годов XX в. – начало сложного периода в истории нашей страны. Волна репрессий охватила все регионы. С 1935 по 1941 г., по примерным оценкам историков, число репрессированных достигло нескольких миллионов человек, многие были убиты либо погибли под пытками. В это время были внесены существенные изменения в законодательство об уголовной ответственности лиц, не достигших совершеннолетия. Законом от 7 апреля 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних» было установлено привлечение за тяжкие преступления к уголовной ответственности, вплоть до расстрела, подростков с двенадцатилетнего возраста. Этим же законом устанавливалась строгая ответственность за вовлечение

несовершеннолетних в преступную деятельность.

В 1937 г. в стране функционировало более 60 детских колоний, в том числе семь тюрем. Начиная с 1935 г. в разбирательствах, связанных с правонарушениями несовершеннолетних, стали участвовать прокуроры, следователи и адвокаты, специализирующиеся только на правонарушениях лиц, не достигших совершеннолетнего возраста. Эффективность указанных мер была очевидна, так как количество осужденных несовершеннолетних в 1940 г. по сравнению с 1931 г. сократилось примерно вдвое. Тем не менее накануне Великой Отечественной войны проблема ликвидации безнадзорности, устройства детей, оставшихся без родителей, еще не была решена.

Направление ужесточения уголовного законодательства нашло свое отражение в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 10 декабря 1940 г., согласно которому к числу преступлений, ответственность за которые также устанавливалась с 12-летнего возраста, были отнесены действия несовершеннолетних, которые могли вызвать крушение поезда, например развинчивание рельсов, подкладывание под рельсы различных предметов.

В юридической литературе отмечалось, что «установление уголовной ответственности за ряд преступлений начиная с двенадцатилетнего возраста, видимо, было продиктовано желанием указать несовершеннолетним, что советская власть предъявляет серьезные требования к своим подрастающим гражданам»[23]. Ужесточение уголовных репрессий не способствовало применению к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия, что приводило к негативным последствиям в силу отрицательного воздействия мер уголовного наказания на психику и поведение осужденных. По мнению Е.В. Болдырева, концепцией Закона от 7 апреля 1935 г. о возможности ликвидации преступности в стране усилением мер судебного воздействия был отброшен весь громадный положительный опыт применения воспитательных мер к несовершеннолетним правонарушителям[24].

Ряд новых серьезных вопросов в сфере борьбы с правонарушениями несовершеннолетних возник в период Великой Отечественной войны, когда многие тысячи детей были лишены жилья, семьи, родителей. Срочно на восток эвакуировались детские дома, в регионах Поволжья и Урала значительно возросло их число, а следовательно, возросли и заботы о воспитании детей, их трудоустройстве. Детские дома формировались в кратчайшие сроки, они были переполнены,

испытывали значительный недостаток в продовольственном и вещевом снабжении, вследствие чего воспитанниками детских домов совершались кражи и грабежи, обмен имущества детских домов на базарах, хулиганства. Постоянно росло число беспризорных и безнадзорных детей и как результат количество преступлений в среде несовершеннолетних.

Итак, в период Великой Отечественной войны Правительством Советского Союза и Народным комиссариатом внутренних дел СССР был принят ряд постановлений и приказов, определивших меры борьбы с беспризорностью несовершеннолетних, борьба с детской безнадзорностью находилась в центре внимания местных партийных и комсомольских органов, принимались меры для устройства детей, потерявших родителей.

Приказом Народного комиссариата внутренних дел СССР от 1941 г. № 312 были введена инструкция «О работе детских комнат милиции». Детские комнаты милиции организовывались при городских, районных и линейных отделениях милиции для приема детей на время, необходимое для выяснения причин беспризорности и безнадзорности, передачи родителям, лицам, их заменяющим, или направления в соответствующие детские учреждения. Работники детских комнат были введены в штат отделений милиции, при которых организовывались детские комнаты.

23 января 1942 г. Совет Народных Комиссаров принял постановление «Об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей», в котором подчеркивалось, что планомерное проведение мероприятий по предупреждению детской беспризорности является важным государственным делом. Согласно постановлению при исполкомах местных советов учреждались комиссии по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, была существенно расширена сеть интернатов, приемников-распределителей.

Директивой Народного комиссариата внутренних дел СССР от 22 сентября 1942 г. № 403 штат детских комнат милиции в зависимости от объема работы устанавливался не более двух единиц: инспектор и помощник инспектора. Им выделялось денежное содержание и вещевое довольствие, а комплектовались детские комнаты за счет работников милиции, по своим служебным качествам соответствующим этой работе и не подлежащим призыву в армию. Работниками детских комнат милиции являлись в преобладающем большинстве женщины. В последующие годы сеть детских комнат постоянно расширялась. Приказ Народного комиссариата внутренних дел СССР от 12

июня 1943 г. № 0231 объявил штаты детских комнат милиции при органах транспортной милиции.

Изучение поствоенных лет показывает, что безнадзорность и беспризорность наряду с тяжелым экономическим положением страны являлись основными причинами правонарушений несовершеннолетних. Несмотря на это, в те годы большое внимание уделялось и вопросам раннего предупреждения совершения правонарушений подростками. Указанное положение нашло отражение в принятых Советом Министров СССР постановлениях от 8 апреля 1952 г. № 1708 и от 30 января 1954 г. № 171 «О мероприятиях по улучшению работы детских домов».

В 1950 г. во всех крупных городах и промышленных центрах были созданы детские комнаты милиции. Их работа осуществлялась в полном взаимодействии с комиссиями по делам несовершеннолетних. В практику работы вошло создание детских комнат на общественных началах, кроме того, серьезную помощь в работе сотрудникам милиции стал оказывать созданный институт внештатных инспекторов детских комнат. В короткий срок детская комната милиции стала центром борьбы с детской безнадзорностью. Над решением этих задач работали и представители общественности. Кроме того, детская комната милиции помогала несовершеннолетним в трудоустройстве, в продолжении учебы.

Прогрессивным шагом в превенции преступлений среди не достигших совершеннолетия лиц можно считать принятие Советом Министров РСФСР «Положения о комиссиях по устройству детей и подростков при Советах Министров автономных республик и исполкомах краевых, областных, окружных, городских, районных Советов депутатов трудящихся» от 4 октября 1957 г.[25] Этим Положением на комиссии была возложена обязанность устройства всех нуждающихся детей, а не только детей, оставшихся без родителей. Они координировали работу органов народного образования и социального обеспечения, в том числе по оказанию материальной и педагогической помощи нуждающимся семьям. В соответствии с Положением комиссии (кроме районных) имели право направлять детей и подростков в воспитательные колонии Министерства внутренних дел союзных республик. Помимо того, данное Постановление обязывало создавать детские спортплощадки при школах и домоуправлениях, родительские комитеты и комиссии содействия при всех домоуправлениях для организации работы с детьми, трудоустраивать подростков, достигших 16-летнего возраста, обязывая при этом руководителей предприятий принимать на работу подростков, направляемых

комиссиями.

Следующим этапом в развитии профилактики правонарушений несовершеннолетних явилось подписание 3 июня 1967 г. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» (далее – КДНиЗП)[26], которые действуют и по сей день. Лейтмотивом принятия данного нормативно-правового документа являлась необходимость координации деятельности всех субъектов системы превенции правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия. Главными задачами комиссий по делам несовершеннолетних закреплялись организация работы по предупреждению безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, их устройство и охрана прав, координация усилий государственных органов и общественных организаций по указанным вопросам, рассмотрение дел о правонарушениях лиц этой категории и осуществление контроля над условиями их содержания и проведением с ними воспитательной работы в учреждениях Министерства внутренних дел и специальных учебно-воспитательных учреждениях. Согласно указу комиссии по делам несовершеннолетних создавались при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, окружных, областных, краевых Советах народных депутатов, при Советах министров автономных республик и при Совете Министров РСФСР.

17 декабря 1968 г. Коллегией Министерства внутренних дел СССР совместно с Бюро ЦК ВЛКСМ было принято Постановление «О совместной работе комсомольских организаций и органов Министерства внутренних дел СССР по предупреждению безнадзорности и преступности среди несовершеннолетних». Положение об оперативных комсомольских отрядах дружинников было утверждено Постановлением ЦК ВЛКСМ от 5 ноября 1974 г., деятельность которых была направлена непосредственно на борьбу с правонарушениями молодежи и подростков в тесном взаимодействии с работниками органов внутренних дел, прокуратуры, юстиции, судов, комиссий по делам несовершеннолетних.

Созданные еще в 1940 г. детские комнаты милиции в советский период претерпели многочисленные изменения, но при этом продолжали занимать центральное место в системе предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Среди принимаемых в тот период нормативных документов, регламентирующих деятельность данного субъекта, интерес представляют прежде всего следующие: Приказ Министерства внутренних дел РСФСР № 285

от 5 июля 1961 г. «Об изменении организации работы по борьбе с преступностью несовершеннолетних и детской безнадзорностью», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1977 г. «Об основных обязанностях и правах инспекций по делам несовершеннолетних, приемников-распределителей для несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». С 1973 г. началось создание центральных детских комнат милиции в службах профилактики уголовного розыска горрайлинорганов. В 1974 г. в Управлении уголовного розыска Министерства внутренних дел СССР и аппаратах уголовного розыска Министерств внутренних дел, Управлений внутренних дел союзных и автономных республик, краев и областей для всемерного улучшения организации работы детских комнат милиции были созданы отделения по руководству ими.

15 февраля 1977 г. детские приемники-распределители, детские комнаты милиции были реорганизованы в приемники-распределители для несовершеннолетних, инспекции по делам несовершеннолетних.

Заканчивая исследование ретроспективы превенции правонарушений несовершеннолетних в советский период отметим, что субъектам по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в то время был присущ постоянный, плановый характер работы с несовершеннолетними и, что важно, предупредительные меры были *общедоступными, не являлись коммерческими.* Обратим внимание и на то, что в совокупности субъектами были охвачены практически все направления социализации несовершеннолетних: воспитательное, образовательное, профессиональное, идейное (идеологическое), нравственное, моральное, этическое, культурное, спортивное, оздоровительное, патриотическое, информационное, правовое, общеорганизаторское и контрольное. Это была система воздействий, которые осуществлялись на общем (общесоциальном), групповом и индивидуальных уровнях работы с лицами, не достигшими совершеннолетия.

Важной вехой в комплексной деятельности по профилактике асоциального поведения, безнадзорности, административных правонарушений и преступлений лиц, не достигших восемнадцати лет, стало принятие Указа Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»[27]. Данный нормативный акт в настоящее время утратил юридическую силу (диапазон действия его полной редакции: с 21

сентября 1993 г. по 13 января 2000 г.), но именно он заложил основу для развития законодательства о профилактике правонарушений и защите прав несовершеннолетних и предусматривал создание государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия. По данному нормативному документу государственную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав составляли комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства, аппараты управления и специализированные учреждения (службы) органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, органов внутренних дел, службы занятости населения, а также иные органы и учреждения, осуществляющие в пределах своей компетенции меры по профилактике административных и иных правонарушений несовершеннолетних и защите их прав.

Дальнейшая эволюция законодательства, регламентирующего как правовой статус не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц, так и деятельность органов системы противодействия правонарушениям лиц, не достигших совершеннолетия, безусловно, связана со своевременным принятием на федеральном уровне важнейших нормативных актов, среди которых особо следует выделить Уголовный кодекс Российской Федерации[28], Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях[29] и Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ[30].

В 90-е годы XX в. органы милиции, координирующие деятельность по профилактике правонарушений несовершеннолетних, носили различные названия (30 июня 1991 г. инспекции по делам несовершеннолетних были реорганизованы в подразделения по предупреждению и пресечению правонарушений несовершеннолетних, которые, в свою очередь, 26 мая 2000 г. были переименованы в отделы по делам несовершеннолетних; 2 апреля 2004 г. центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей были переименованы в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел – ЦВСНП), имели разнообразную структуру.

К настоящему моменту низовое звено подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел представлено центрами временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и отделами по

организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних, состоящими из руководящего звена отдела и иных должностных лиц, которые в совокупности должны контролировать правонарушения несовершеннолетних на территории обслуживания – инспектора (старшие инспектора) полиции по делам несовершеннолетних и школьные инспектора (старшие школьные инспектора) полиции.

Итак, можно сделать вывод, что история развития отечественных государственных органов по профилактике безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия – не что иное, как генезис принципа индивидуального подхода к данной категории правонарушителей, возведенный в ранг государственной политики.

Анализ исторического принципа индивидуализации в данном контексте показывает, что мы имеем дело с поступательным его развитием, пиком которого, как представляется, стал советский период. Во-первых, несмотря на то что этот период характеризуется борьбой абстрактно гуманистической идеи максимальной экономии репрессии и идеи усиления как административной, так и уголовной репрессии как основного способа быстро покончить с административными правонарушениями и преступностью в среде несовершеннолетних, особая заслуга в сохранении и развитии специфического подхода к несовершеннолетним правонарушителям принадлежала в период ужесточения административного и уголовного законодательства практике, которая смягчала в процессе правоприменения жесткие требования закона. Во-вторых, в это время государство не только обеспечивало деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, но и одновременно занималось обеспечением детей.

Однако в период реформ конца XX в. и перехода к новому укладу экономики государство оказалось не способным осуществлять дальнейшую поддержку этой системы. Таким образом, деятельность по профилактике и предупреждению административных и других правонарушений несовершеннолетних оказалась на пороге полной деградации и разрушения, так как в условиях сложившихся реалий исполнение поставленных задач могло обеспечиваться только посредством рыночных механизмов, которые еще не сформировались. Кроме того, для получения конкретных позитивных результатов профилактической работы необходима научно-обоснованная координация деятельности всех субъектов профилактики и, в

частности, всех подразделений органов внутренних дел при четком правовом разграничении их функций и полномочий.

Итак, в 1990-е годы центр тяжести социально-превентивной работы в исследуемой сфере сместился в сторону подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Неудивительно, что в сложившихся условиях особую актуальность приобретает вопрос о том, каков потенциал этих подразделений в предупредительной деятельности, все ли резервы в законодательстве и иных государственных правовых механизмах задействованы с целью более успешной профилактической деятельности в сегменте правонарушений несовершеннолетних.

§ 3. Зарубежный опыт организации и функционирования системы превенции правонарушений и привлечения к ответственности несовершеннолетних, перспективы его использования в Российской Федерации

В целях предупреждения правонарушений несовершеннолетних и организации воспитательно-профилактической работы среди них необходима взаимосвязанная система мер, направленная на выявление каждого совершенного подростком административного правонарушения и преступления, своевременное и правильное реагирование на противоправное поведение несовершеннолетнего и организация эффективного контроля над его дальнейшим поведением.

Полемика и дискуссии ученых и практических работников сферы противодействия противоправным проявлениям несовершеннолетних по данной проблематике ведутся давно, но единый подход пока еще не выработан.

Итак, в нашей стране действует комплексная система профилактики правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, однако специализированных государственных органов, призванных расследовать уголовные дела в отношении несовершеннолетних, и судебных органов, рассматривающих материалы о совершении несовершеннолетними преступлений, в Российской Федерации пока не существует. Деятельность следственных подразделений органов внутренних дел в этом направлении аккумулируется лишь у отдельных следователей, у которых помимо уголовных дел в отношении несовершеннолетних в производстве могут находиться и материалы на подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений совершеннолетних лиц. То же самое имеет место и в органах дознания, схожим образом организована работа следователей прокуратуры.

На уровне негосударственных формирований, общественных организаций, трудовых коллективов регулярно делаются попытки создания негосударственных ювенальных судов чести с профилактической направленностью, однако этот опыт не был в полном объеме перенесен на государственный уровень, и преступления, совершенные несовершеннолетними,

рассматриваются судами общей юрисдикции.

Есть и отдельные исключения из правила, но они носят чаще всего временный характер. Как отмечено в сообщении Председателя Кингисеппского городского суда Ленинградской области «в связи с приведением российского законодательства в области обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних в соответствии с общепризнанными нормами международного права и международными договорами, с февраля 2006 года Кингисеппский городской суд начал активную практическую работу по введению и развитию элементов ювенальной юстиции в уголовное судопроизводство по делам несовершеннолетних. С этого времени работает отдельный состав ювенального суда: ювенальный судья, секретарь судебного заседания. Также впервые в Ленинградской области в Кингисеппском городском суде с февраля 2006 года введена должность помощника судьи с функциями социального работника и постоянно работает психолог, трудоустроенный в Комитете по образованию администрации МО "Кингисеппский муниципальный район"».

Ювенальный суд располагается в специальных помещениях городского суда. Выделен отдельный кабинет для работы психолога и помощника судьи с функциями социального работника. Изменился подход к рассмотрению дел в отношении несовершеннолетних: ювенальный судья строго индивидуально подходит к рассмотрению дел и выбору наказания, чтобы оно максимально способствовало исправлению и ресоциализации конкретного несовершеннолетнего, отвечало интересам общества и обеспечивало его защиту, безопасность. Помощником судьи с функциями социального работника осуществляется глубокое и всестороннее исследование личности несовершеннолетнего подсудимого, условий его жизни и воспитания, а также выявления причин и условий совершения им преступления. Помощник судьи с функциями социального работника допрашивается в судебном заседании, а его отчет в виде карты социально-психологического сопровождения о проведенном социально-психологическом обследовании несовершеннолетнего приобщается к материалам дела. С учетом результатов этого обследования судом подбираются наиболее рациональные меры по реабилитации и ресоциализации несовершеннолетнего и назначается ему наказание[31].

Интересен и опыт ювенальной юстиции Ростовской области, однако еще раз подчеркнем: наличие специальных государственных органов по привлечению несовершеннолетних к уголовной ответственности – это лишь пилотные проекты, и

федеральная правовая база по ним сегодня отсутствует.

Таким образом, в Российской Федерации действуют две относительно обособленные друг от друга системы, первая из которых занимается комплексом превентивных профилактических мер в сфере безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, преимущественно с использованием административно-правовых средств воздействия, вторая же действует в сфере привлечения несовершеннолетних к ответственности в случае совершения ими преступлений и основывается на уголовном законодательстве и уголовно-правовых средствах воздействия.

Рассматривая цели, задачи, функции и правовой статус органов, входящих в звенья цепи этих систем, мы видим их различную направленность, что в конечном счете и обусловливает низкий уровень их взаимодействия и никак не может способствовать решению комплексной глобальной проблемы профилактики правонарушений несовершеннолетних в нашей стране. Следовательно, пока невозможно говорить о целостной политике руководства Российской Федерацией в отношении лиц, не достигших совершеннолетия как в сегменте профилактики асоциального поведения, безнадзорности, беспризорности, административных правонарушений несовершеннолетних, в сфере привлечения подростков к административной и уголовной ответственности, так и в направлении защиты их законных прав и интересов.

Анализ правовых систем и норм, касающихся профилактики правонарушений несовершеннолетних, в развитых зарубежных странах показывает, что там практически везде действует единая скоординированная, целостная система профилактики и предупреждения безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, и привлечения их к юридической и иной ответственности. Усилия всех государственных органов в данном случае взаимосвязаны и направлены на решение одной сложной глобальной задачи.

Общепринято, что в развитых и развивающихся зарубежных странах данный многогранный вид деятельности именуется ювенальной юстицией. Анализ определений понятия «ювенальная юстиция» в отечественной доктринальной литературе показал их противоречивость; определения зависят от объема элементов, включаемых в рассматриваемую систему, что затрудняет процесс правотворчества. Предельно простое и общепонятное определение ювенальной юстиции приведено Т.Ю. Новиковой: «Ювенальная юстиция представляет собой систему органов государственной власти и управления, осуществляющих

деятельность в отношении несовершеннолетних в целях защиты их прав и интересов и восстановления социальной справедливости»[32]. В каждом государстве ювенальная юстиция организуется по-разному, но в целом она призвана обеспечить:

– законность и справедливость каждого правового решения любого органа государственной власти в отношении несовершеннолетних ;

– справедливую охрану прав, свобод и законных интересов лиц, не достигших совершеннолетнего возраста при разрешении административных и уголовных дел, связанных как с содержанием, воспитанием, обучением, так и с правонарушениями, совершаемыми несовершеннолетними;

– осуществление максимальной социализации личности подростков в наиболее благоприятных условиях жизнедеятельности.

По мнению Э.Б. Мельниковой, принципы ювенальной юстиции определяют отличие ее от юстиции общей (общеуголовной и общегражданской). Специфическими принципами ювенальной юстиции являются:

1. *Преимущественно охранительный характер.* Устанавливая наказуемость уголовных деяний, правосудие по делам несовершеннолетних призвано одновременно защищать их права. Исторически суд по делам несовершеннолетних создавался как суд, призванный решать двойную задачу защиты прав детей и подростков и уголовного преследования несовершеннолетних преступников. С развитием ювенальной юстиции ее охранительная функция укреплялась.

2. *Социальная насыщенность.* Суть этого принципа в широком использовании в судебном процессе по делам несовершеннолетних неюридических специальных познаний, в акценте на исследование жилищных и других социальных условий жизни несовершеннолетних, социально-психологических особенностей развития личности несовершеннолетнего преступника.

3. *Максимальная индивидуализация судебного процесса.* Судопроизводство по любому делу, а не только делу несовершеннолетних, имеет сугубо индивидуальные цели, поскольку каждое преступление – акт индивидуальный, как индивидуальна и мера ответственности за него[33].

К системе ювенальной юстиции, как правило, относятся органы и учреждения, моделирующие и принимающие законодательство по защите прав и свобод не достигших совершеннолетия лиц, осуществляющие правосудие по делам несовершеннолетних, а также органы и учреждения,

исполняющие принятые постановления, приговоры и решения, вынесенные в отношении несовершеннолетних.

В самом начале существования судов для несовершеннолетних автономная ювенальная юстиция была создана в США, Канаде, Англии, Бельгии, Франции, Греции, Нидерландах, России, Польше, Венгрии, Египте, Японии, Австралии, Новой Зеландии, кантонах французской Швейцарии.

В Германии, Австрии, Испании, Португалии, кантонах немецкой Швейцарии функции опекунских судов были соединены с функциями судов по делам несовершеннолетних, что выдвинуло на первый план задачу судебной защиты прав несовершеннолетних, а не задачу борьбы с преступностью, как это произошло в судах первой группы стран.

Пошли по пути создания специализированных составов судей по делам несовершеннолетних Ирландия, Италия, Греция, Швейцария (кантон Женева), Япония, Новая Зеландия[34].

Базируясь на аргументированной концепции О.Н. Ведерниковой, отметим, что в современной отечественной юридической литературе принято выделять две основные модели действующей за рубежом ювенальной юстиции: англосаксонскую, в которую входят Англия, США, Канада, Австралия, и континентальную, основанную на правовых системах Германии, Франции, Бельгии, Румынии, Польши и других европейских государств. Подчеркивается, что основное различие между данными системами состоит в различной подсудности судов по делам лиц, не достигших совершеннолетия. Так, в странах, принадлежащих к англосаксонской системе, суды по делам несовершеннолетних рассматривают только те административные правонарушения и преступления, которые не являются тяжкими и особо тяжкими, а все дела о совершении тяжких преступлений рассматриваются судами общей юрисдикции. Напротив, в континентальных странах все виды административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних подсудны только специализированным ювенальным судам, и передача дел для рассмотрения судом общей юрисдикции не допускается.

В свою очередь, англосаксонская, или, как ее еще именуют, англо-американская, модель функционирования системы профилактики, предупреждения правонарушений не достигших совершеннолетия лиц и привлечения их к ответственности имеет две основные разновидности: американскую и английскую. Кроме того, есть свои особенности у канадской и австралийской систем, которые находятся в постоянном реформировании, преимущественно под влиянием систем, действующих в Англии и Соединенных Штатах Америки.

Обращаясь к истории Соединенных Штатов Америки, можно видеть, что именно это государство явилось родиной одного из первых обособленных государственных органов по профилактике правонарушений несовершеннолетних, а именно – судов по делам несовершеннолетних. В 1899 г. в Штате Иллинойс были созданы первые специализированные судебные органы данной направленности. При этом следует учитывать, что в Соединенных Штатах Америки в конце 80-х годов XX в. наступило определенное разочарование в системе специализированного правосудия для несовершеннолетних, вызванное ростом антиобщественных, противоправных проявлений и преступности среди лиц данной категории, в том числе насильственной и организованной, связанной с использованием огнестрельного оружия.

Помимо этого, проявилось несовершенство процессуального законодательства, рассчитанного на «неформальную» процедуру судебного разбирательства, что не обеспечивало надлежащей защиты процессуальных прав несовершеннолетних обвиняемых. В результате в последующий период в большинстве штатов суды по делам несовершеннолетних были фактически ликвидированы. В период с 1992 по 1997 г. в большинстве штатов были приняты законодательные положения, существенно ограничивающие юрисдикцию специализированных государственных органов по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Из них более чем в половине штатов был расширен перечень исключительных обстоятельств, позволяющих рассматривать дела о правонарушениях и преступлениях несовершеннолетних в общих судах. При этом во всех без исключения штатах законом предусмотрен механизм передачи определенной категории дел о преступлениях несовершеннолетних в юрисдикцию общих уголовных судов. В таких случаях закон штата, как правило, учитывает возраст нарушителя, тяжесть совершенного противоправного проступка и его неоднократность.

Особенностью американской модели ювенальной юстиции является и наличие в четырнадцати штатах конкурентной или совпадающей юрисдикции уголовных судов общей юрисдикции и ювенальных судов, в результате чего определенная категория дел является одновременно подведомственной как обычному, так и специализированному ювенальному суду. Причем сфера конкурентной юрисдикции включает не только тяжкие, особо тяжкие насильственные и неоднократные преступления, но и малозначительные деяния, в том числе связанные с нарушением законов конкретного отдельно взятого штата. В конкурентной юрисдикции вопрос о том, в каком суде должно рассматриваться

данное дело, решается посредством прокурорского определения.

Неоднозначно разрешается в различных штатах вопрос о возрастных критериях ограничения юрисдикции ювенальных судов. В связи с наличием в каждом штате своего уголовного законодательства и уголовного кодекса минимальный возраст уголовной ответственности и возраст совершеннолетия существенно различаются: в двадцати двух штатах и федеральном округе Колумбия минимальный возраст уголовной ответственности не установлен; в шестнадцати штатах несовершеннолетние могут предстать перед судом по достижении четырнадцати лет; в других штатах минимальный возраст уголовной ответственности составляет от десяти до пятнадцати лет. При этом в некоторых штатах суды по делам несовершеннолетних могут применять такие же меры наказания, которые установлены для взрослых лиц, используя так называемые «смешанные санкции».

Кроме того, следует учитывать, что в тринадцати штатах верхний возрастной предел, ограничивающий юрисдикцию ювенальных судов, установлен на уровне пятнадцати и шестнадцати лет и не включает преступления лиц, достигших, соответственно, шестнадцати– и семнадцатилетнего возраста, что также является отступлением от общепризнанных международных стандартов, согласно которым несовершеннолетними признаются лица в возрасте до восемнадцати лет[35].

Начиная с 1908 г. в Канаде к молодежи, в отличие от взрослой части населения, принят другой подход и, соответственно, отдельная система правосудия. С того времени система ювенальной юстиции претерпела значительные изменения; в 1984 г. в Канаде принят Закон «О молодых преступниках» (Young Offenders Act). Переход от Закона «О несовершеннолетних преступниках» (Ju-venile Delinquents Act), который действовал с 1908 г., к Закону «О молодых преступниках» (YOA) в 1984 г. имел философское значение – по сути, это был переход от модели социального патронажа к более традиционной модели правосудия, где правам несовершеннолетних уделялось больше внимания и уголовные дела рассматривались в открытом ювенальном суде. Такой подход в судебной системе получил дальнейшее развитие в 2003 г. с принятием самого последнего канадского Закона «Об уголовной ювенальной юстиции» (YCJA)[36].

В современной Англии профилактика правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, начинается с того, что полицейский вправе задержать любого подростка школьного

возраста, находящегося без уважительных причин в учебное время в неположенном месте, и препроводить его домой либо в школу. Одним из самых важных изменений, произошедших в Англии в системе ювенальной юстиции за последнее десятилетие, является все возрастающее применение полицейского предупреждения, а значит, и ранней профилактики. Но так было не всегда. Первые суды ювенальной юстиции по делам несовершеннолетних Англии и Уэльса появились на десять лет позже, чем в США, – в 1909 г. в результате принятия специального закона о детях 1908 г. Сложившаяся позднее система ювенальной юстиции получила распространение на территории Англии и Уэльса, основного региона Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, где проживает 90% населения страны. В другой части страны – Шотландии, в начале XX в. сложилась особая система профилактики, предупреждения правонарушений несовершеннолетних лиц и привлечения их к ответственности, которая носила не судебный, а скорее, административный характер, в виде специальных комиссий, осуществляющих специальные «слушания по делам детей» (Children's Hearing). Основные черты данной системы сохранились и в современной Шотландии.

Отличительная черта английской модели ювенальной юстиции проявляется в гибкой системе мер административно– и уголовно-правового воздействия на несовершеннолетнего, дифференцированной в зависимости от возраста подсудимого и тяжести совершенного правонарушения. В результате, например, к детям от десяти до четырнадцати лет, совершившим общественно опасное деяние, запрещенное административным и уголовным законодательством под угрозой наказания, применяются главным образом меры, связанные с помещением под надзор работника пробации с возложением обязанности регулярно присутствовать в специальном Центре посещений в течение установленного срока либо обязанности воздерживаться от совершения определенных действий.

К несовершеннолетним возраста шестнадцати и семнадцати лет, наряду с указанными выше мерами воздействия, могут быть применены некоторые виды наказаний, используемые в правосудии для взрослых: пробация, предоставление услуг обществу, комбинированная санкция (пробация и предоставление услуг обществу), комендантский час с электронным мониторингом или без такового, лечение от наркотической или иной зависимости, штраф, лишение свободы[37].

В Германии основные положения уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних определены

в Законе «О ювенальных судах» 1953 г., в соответствии с которым несовершеннолетние дифференцированы по субъектному составу на три возрастные группы: первая – это дети (или малолетние), т.е. лица, которые не достигли возраста четырнадцати лет; вторая – это подростки от четырнадцати до восемнадцати лет; к третьей группе относится молодежь в возрасте от восемнадцати до двадцати одного года. Возрастная специфика субъектов ювенального права является определяющим фактором при рассмотрении дел о правонарушениях и преступлениях не достигших совершеннолетия лиц, и предполагает действие принципа индивидуализации, на котором основываются все правовые предписания, начиная с решения вопроса об административной и уголовной ответственности и заканчивая особыми правилами судопроизводства и вынесения приговора.

В Германии предусматривается три вида санкций к несовершеннолетним правонарушителям: принудительные меры воспитательного воздействия, исправительные меры и наказание. Принудительные меры воспитательного воздействия подразделяются на указания о перевоспитании (предписания подросткам и запреты, касающиеся времени препровождения несовершеннолетнего), а также использование содействия в воспитании (которое выражается в обязательстве согласовывать меры по решению социальных сторон жизни подростка). К исправительным мерам относятся предупреждение несовершеннолетних правонарушителей, обязательство совершения определенных действий и арест. При этом исправительные меры воспитательного воздействия по отношению к подросткам могут сочетаться с исправительными. Наказание представляет собой лишение свободы несовершеннолетнего и применяется в тех случаях, когда с учетом склонности лица, не достигшего возраста 21 года, к совершению преступлений и тяжести его вины, есть основания полагать, что применение по отношению к нему принудительных мер воспитательного, психологического воздействия и исправительных мер окажется недостаточным.

В случаях применения любого вида санкций первостепенное значение имеет вопрос их воспитательного воздействия. Законодательством Германии устанавливается в качестве основополагающего принцип преимущественного воспитательного характера санкций, которые применяются с целью предотвращения дальнейшего негативного развития несовершеннолетнего. Санкции по отношению к лицам данной категории применяются с учетом всех обстоятельств дела, а также личности преступника с целью обеспечения наибольшей

вероятности перевоспитания.

В Германии суды по делам несовершеннолетних не являются в полном объеме ювенальными, т.е. обособленными судебными органами, а представляют собой специализированные отделы общеуголовного суда. Вместе с тем они образуют систему, обладающую всеми признаками самостоятельности, включающую особый состав и структуру судов, специальную подсудность, особые принципы судопроизводства, собственную правовую базу.

Исследованием личности подростка занимается специально уполномоченный на то орган – Jugendgerichtshilfe (дословный перевод: «помощь для несовершеннолетних в суде»), который по результатам своей деятельности представляет отчет прокурору, полиции и суду. Создание в системе органов ювенальной юстиции Германии специальной социально-психологической службы – это значительный шаг вперед на пути установления взаимоотношений с подростком, основанных на взаимопонимании и доверии, поиска индивидуального подхода в каждой конкретной ситуации, для достижения целей объективности расследования, справедливого рассмотрения дел в судах, предупреждения совершения новых преступлений[38].

Изучение зарубежного опыта показало, что во многих развитых и развивающихся странах применяется новый подход к реагированию на административные правонарушения и преступления, совершенные несовершеннолетними, в виде так называемого восстановительного правосудия, когда судом или другим государственным органом, наделенным соответствующими полномочиями, дается шанс на договорной основе возместить моральный, материальный и физический ущерб пострадавшего, и, таким образом, принять ответственность за совершенное преступление, что очень актуально для несовершеннолетних.

С этой целью в Румынии по месту работы и жительства несовершеннолетних правонарушителей действуют судебные комиссии, рассматривающие дела о проступках несовершеннолетних и молодежи. В Польше созданы семейные суды, которые рассматривают дела в отношении несовершеннолетних как совершивших преступления, так и находящихся в состоянии деморализации. В Австралии, например, используется механизм, получивший название «семейные конференции», которые предполагают совместное обсуждение членами семей несовершеннолетних преступников и их жертв вопроса об адекватной форме возмещения причиненного вреда. Восприятие своих поступков как отклонение от нормы, возможность самому исправить случившееся, чистосердечное

желание не попадать никогда в подобную ситуацию – главный урок, который должен вынести подросток после применения правосудием мер наказания.

Рассмотрим особенности ювенальной юстиции Франции. Дела несовершеннолетних, которым вменяется совершение противоправных действий, квалифицируемых как преступление или правонарушение, рассматриваются только ювенальными судами или ювенальными судами присяжных. Однако дела тех, кому вменяется в вину совершение правонарушений 5-й категории, будут рассматриваться судебными органами для несовершеннолетних (правонарушения с 1-й по 5-ю категории являются преступлениями небольшой тяжести).

Французским уголовным правом принята следующая классификация правонарушений: простое нарушение (contrevention), проступок (délit), преступление (crime), которой соответствуют и три вида судов для несовершеннолетних. Кроме того, учитывается признак персональной подсудности: достижение или недостижение несовершеннолетним возраста шестнадцати лет. Только дела шестнадцатилетних могут рассматриваться судами присяжных по делам несовершеннолетних[39]. Подсудность суда для несовершеннолетних определяется возрастом подследственного или обвиняемого на момент совершения преступления или правонарушения, а не на момент привлечения к ответственности. До принятия решения судья по уголовным делам должен изучить и решить вопрос о вменяемости несовершеннолетнего; в противном случае его решение будет признано недействительным.

В каждом конкретном случае ювенальный суд и ювенальный суд присяжных назначат соответствующие меры защиты, надзора и содействия или меры воспитательного воздействия. Но если, по мнению этих судов, обстоятельства или личность правонарушителя требуют принятия решения об уголовном наказании, они принимают такое решение в отношении несовершеннолетнего старше тринадцати лет.

Ювенальный суд может выносить приговор о тюремном заключении, в том числе условно или с отсрочкой исполнения, только приведя достаточно аргументов в пользу такого решения.

Если, приговаривая несовершеннолетнего моложе шестнадцати лет, обвиняемого в сознательном совершении насильственных действий, к уголовному наказанию, судьи мотивировали это решение следующим образом: «на основании полученной информации суд считает необходимым осудить его», – такой мотивировки вполне достаточно.

Если несовершеннолетний осуждается условно с установлением испытательного режима (пробация), то это делается для того, чтобы дать ему шанс «перевоспитаться» с помощью педагога и избежать, таким образом, применения серьезного уголовного наказания.

Несовершеннолетний моложе тринадцати лет не может быть задержан. Тем не менее несовершеннолетний десяти-тринадцати лет, против которого существуют серьезные улики, позволяющие предположить, что он совершил или пытался совершить преступления или тяжкое правонарушение, карающееся минимум семью годами лишения свободы, может быть задержан на срок, определенный магистратами, но не более 10 часов.

Если несовершеннолетний или его законные представители не наняли адвоката, прокурор, судья, ведущий следствие, или офицер судебной полиции должны незамедлительно и любым способом проинформировать об этом в момент задержания нарушения председателя коллегии адвокатов для того, чтобы тот назначил адвоката.

Итак, в системе французской юстиции исключительное право «детского» суда рассматривать дела несовершеннолетних полностью реализуется в континентальном суде, где не допускается передача дела несовершеннолетнего в суд общей юрисдикции. Все виды правонарушений несовершеннолетних Франции, подсудны только суду по делам несовершеннолетних.

Согласно уголовно-процессуальному и уголовному законодательству Франции общий возраст уголовной ответственности наступает с шестнадцати лет, а от тринадцати до шестнадцати лет применяются меры судебной защиты. В исключительных случаях судья может снизить уровень уголовной ответственности.

Судебная процедура в суде несовершеннолетних включает три стадии:

– вызов к судье, его беседа с несовершеннолетним, принятие судьей решения относительно дальнейшего движения дела или его прекращения и освобождения подростка от судебной или несудебной процедуры;

– собственно судебное разбирательство, проводимое единолично судьей или коллегией судей; вынесение приговора;

– исполнение приговора, где роль суда заключается в осуществлении судебного надзора (в этой стадии также сохраняется руководящая роль суда, его активность)[40].

Эти три стадии отражают соответствующую компетенцию юрисдикции по делам несовершеннолетних: судьи для детей, трибунала по делам несовершеннолетних и суда присяжных по

делам несовершеннолетних. Современная французская ювенальная юстиция отличается от той, что была создана во Франции в 1914 г., хотя бы потому, что вначале не было системы судов для несовершеннолетних, действовал только единоличный судья. В дальнейшем Ордонанс от 2 февраля 1945 г., модифицированный Законом от 24 мая 1951 г., и Ордонанс от 22 декабря 1958 г. окончательно создал во Франции автономную судебную систему по делам несовершеннолетних. Ее юрисдикции принадлежат все дела несовершеннолетних без изъятий, в том числе и их дела в соучастии со взрослыми.

Обычно судебная процедура в судах для несовершеннолетних во Франции рассматривается применительно к указанным выше их видам. Французский судья для детей – это магистрат суда большой инстанции, назначаемый на эту должность на три года с возможностью возобновления срока. При отборе кандидатур учитывается интерес магистрата к вопросам детства. По общему правилу в департаменте имеется один судья для детей. Однако в департаментах, важных по значению, их может быть и больше. При каждом трибунале по делам несовершеннолетних первый президент апелляционного суда назначает еще и следственного судью по делам несовершеннолетних. Дела между судьей для детей и указанным следственным судьей распределяются так: оба они могут рассматривать дела о проступках и простых правонарушениях, тогда как дела о преступлениях и иных правонарушениях относятся только к компетенции следственного судьи[41].

Итак, в мировой практике существовали две основные тенденции в административной и уголовной политике при решении вопросов о направлении несовершеннолетних, совершивших общественно опасные деяния, на путь дальнейшего законопослушного поведения. В определенных моментах исторического развития в некоторых странах наметился отход от мер воспитательно-исправительного характера к мерам карательного воздействия. К настоящему же времени наблюдается тенденция к максимальному ограничению применения в отношении несовершеннолетних мер, связанных с изоляцией от общества.

На формирование ювенальной юстиции в России существует много точек зрения. Так, одни считают, что это предполагает работу по созданию связок между органами правосудия и различного рода практиками ресоциализации детей группы риска и несовершеннолетними правонарушителями, а также службами помощи детям, испытывающим различного рода трудности[42]. Система включает и работу со взрослыми, ответственными за

воспитание детей, и создание на основе этого целого комплекса обеспечивающих учреждений. Именно такая практика (уже частично апробированная) может явиться и ограничителем карательных мер в отношении несовершеннолетних правонарушителей, и стимулом к вниманию в отношении детей группы риска и детей, находящихся в опасности.

Приведем мнения еще некоторых юристов[43]. А.В. Плеханова (Воронежский институт МВД России) считает необходимым формирование целостной системы международных и национальных механизмов, осуществляющих дополнительную и специальную защиту прав несовершеннолетних (создание специальных комитетов и комиссий, занимающихся обеспечением прав несовершеннолетних в ситуациях социальной напряженности), создание международного института постоянного политического консультирования с участием представителей государств, уполномоченных принимать решения по вопросам разработки международно-правовых актов целевого назначения о защите прав несовершеннолетних в ситуациях социальной напряженности.

Н.И. Федотова (Волгоградская академия МВД РФ) считает необходимым становление единой целостной системы ювенальной юстиции, включающей административный ювенальный суд для подростков до тринадцати лет, уголовный суд для несовершеннолетних, ювенальную административную коллегию, а также ювенальную прокуратуру и адвокатуру, что, безусловно, будет способствовать более эффективному осуществлению правосудия в отношении несовершеннолетних, обеспечению и защите их прав и свобод, законных интересов.

О.С. Антюфеева (Рязанский государственный медицинский университет) считает, что в нашей стране российскому государству еще предстоит серьезная работа по воплощению прав ребенка в жизнь, для чего уже создана прочная нормативная база, соответствующая основным международным стандартам.

Определенный опыт в реализации рекомендаций Верховного Суда РФ накоплен в Ростовской области, в том числе в рамках пилотного проекта ООН. На протяжении 2001 – 2003 гг. в Ростовской области успешно реализовывался проект «Поддержка осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних» в соответствии с Соглашением между Ростовским областным судом, Управлением Судебного департамента при Верховном Суде в Ростовской области и Представительством Программы Развития ООН в Российской Федерации. Согласно проекту при районных судах г. Ростова-на-Дону в соответствии со специализацией судей по делам

несовершеннолетних введены помощники судей – «социальные работники».

Участие Ростовской области в реализации проекта ООН, деятельность суда, прокуратуры, органов законодательной и исполнительной власти, социальных служб Ростовской области создали необходимые предпосылки для распространения наработанного опыта в сфере осуществления правосудия по делам несовершеннолетних и в других регионах. Так, с 2003 г. в Южном федеральном округе аналогичный проект реализовывался в Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Алании, Ингушетии. Проявили интерес к опыту Ростовской области специалисты Волгоградской, Курской, Пермской, Кемеровской, Воронежской, Иркутской и ряда других областей. Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации поддержано предложение о том, чтобы Ростовская область стала всероссийским базовым Центром поддержки судебно-правовой реформы в ювенальной юстиции[44].

В соответствии с Постановлением Президиума Ростовского областного суда от 9 января 2004 г. «О дополнительных мерах совершенствования правосудия в отношении несовершеннолетних в Ростовской области» принято решение о создании в 2004 г. в г. Таганроге и г. Новочеркасске ювенальных судов. 25 марта 2004 г. в г. Таганроге открыт первый в России ювенальный суд (специальный судебный состав по делам несовершеннолетних Таганрогского городского суда), расположенный в отдельном здании, планировка помещений которого соответствует рекомендациям Минимальных Стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. Как отмечают В.Н. Ткачев и Е.Л. Воронова, эффективное применение судом к несовершеннолетним, оказавшимся в конфликте с законом, вместо карательных – реабилитационных, воспитательных мер возможно только при условии надлежащей работы соответствующих социальных служб, тесно взаимодействующих с ювенальным судом[45].

Изучив опыт функционирования системы профилактики асоциального поведения, безнадзорности, беспризорности, попрошайничества, предупреждения административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних, привлечения их к различным видам юридической и иной ответственности в развитых зарубежных странах, можно найти много прогрессивных примеров организации данного вида деятельности. Безусловно, не все из них мы можем с уверенностью применять на территории Российской Федерации.

Это связано в первую очередь с тем, что современные зарубежные модели правосудия по делам несовершеннолетних базируются на существенной финансовой поддержке мер профилактики правонарушений подростков, определяющих эффективность всей системы ювенальной юстиции. Кроме того, необходимо учитывать особенности исторического развития, религиозные традиции, многонациональность нашего государства и иные причины. Однако знакомство с положительным зарубежным опытом и применение отдельных его составляющих в перспективе позволит не только усовершенствовать демократию и гражданское общество России, но и будет способствовать сокращению правонарушений несовершеннолетних, улучшению положения детей в целом.

Наиболее удачным опытом организации системы профилактики (и наиболее перспективным для его использования в Российской Федерации), с нашей точки зрения, является позитивный опыт Германии и Франции, где принцип индивидуального подхода к несовершеннолетнему правонарушителю выражен наиболее ярко и отчетливо, в том числе и на структурном уровне. В данном случае речь идет о создании при органах внутренних дел Российской Федерации подразделений, которые представляли бы обособленную структуру, включающую в том числе и штат педагогов, психологов и других узкопрофильных, но столь необходимых при общении с несовершеннолетними правонарушителями специалистов.

§ 4. Основные причины безнадзорности, совершения правонарушений несовершеннолетними и концептуальные основы методологии их устранения

Рассмотрим несовершеннолетних граждан как отдельную специфическую категорию социума. Педагогика, психология, социология, юриспруденция и другие науки изучают проблемы детей, молодежи, подростков, несовершеннолетних. В конце XX в. в связи изменением общенаучного подхода к решению ряда социальных проблем наметились тенденции формирования целостного представления о молодежи. Ученые социологи чаще связывают понятие «молодежь» с тем специфическим положением, которое она занимает в системе воспроизводства и развития в обществе. Как самостоятельный формирующийся субъект общественного производства молодежь характеризуется особенным содержанием предметной, личностной и процессуальной сторон в конкретный период исторического развития общества.

Каждому историческому периоду в жизни общества присущи своеобразные социальные, экономические и правовые процессы. Данный постулат в полном объеме относится и к проблемам несовершеннолетних, в том числе касающимся их девиантного поведения. Молодежь целесообразно рассматривать не как специфическую социальную или демографическую группу общества, а как находящуюся в периоде становления особую его часть, положение которой детерминировано социально-экономическим состоянием общества. Сложность заключается прежде всего в том, что несовершеннолетние находятся в переходном социальном и возрастном состоянии, которое необходимо учитывать как при общении с несовершеннолетними правонарушителями, так и при охране прав, свобод и интересов молодежи. Необходимо помнить, что молодежь, еще не имеющая четких жизненных ориентиров, легко впитывает маргинальную субкультуру с ее социальной апатией, алкоголизмом и наркоманией, жестокостью и насилием, что представляет серьезную опасность для развития всего общества в целом.

Исследование причин правонарушений несовершеннолетних целесообразно начать с анализа их девиантного (отклоняющегося) поведения. Девиантное поведение может иметь различную направленность – как просоциальную, созидательную

(либо социально-нейтральную), так и асоциальную антиобщественную; быть осознанным либо неосознанным; иметь как позитивные, прогрессивные для общества результаты, так и негативные.

Наибольшее внимание государства, российского общества, каждого гражданина в современных условиях должно быть уделено профилактике таких форм девиантного поведения, для которых характерна вменяемость, осознанность и асоциальность в результате воздействия на индивида или группу людей социально-экономических, политических и духовных процессов, происходящих в обществе и мире. К ним следует отнести все формы очевидно асоциального поведения (от агрессивного и аморального, а также делинквентного, противоречащего нормам права, кроме уголовного[46], до преступного или криминального, когда человек преступает нормы уголовного законодательства).

В основе асоциального поведения лежат нарушения социализации, социально-педагогическая запущенность, деформация регуляции поведения, десоциализация. Источником асоциального, антиобщественного поведения является совокупность объективных субъективных факторов, детерминирующих неприспособленность человека к конкретным условиям социально полезной деятельности (его дезадаптацию). Дезадаптация влечет отчуждение человека от социально-позитивных связей и отношений, вызывает его десоцилизацию, неразрывно связанную с деморализацией, одним из выражений которой является трудновоспитуемость. Основу асоциального поведения составляет та или иная степень деморализации. В современной России в силу ряда объективных и субъективных причин наименее социально защищенной и наиболее склонной к асоциальному поведению группой населения являются несовершеннолетние, т.е. лица, не достигшие установленного законом возраста полной дееспособности (восемнадцать лет). При этом одной из наиболее острых проблем российского общества является высокий уровень правонарушений, совершаемых несовершеннолетними[47].

Профилактика противоправных действий предполагает изучение социальной природы и основных причин безнадзорности и административных правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия. Общее понятие профилактики, ее направления и система органов, ее обеспечивающих, не нашли достаточного, адекватного потребностям современных реалий России нормативно-правового закрепления. Только Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений

несовершеннолетних»[48] содержит общее понятие профилактики в отношении несовершеннолетних правонарушителей. В частности, в этом законе (ст. 1) под профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних понимается система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении. В соответствии с Федеральным Законом индивидуальная профилактическая работа – это деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.

Комплексные профилактические мероприятия должны носить приоритетный характер по сравнению с мерами пресечения противоправных деяний. Особое внимание необходимо уделять по отношению к категории не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц, так как распространение правонарушения несовершеннолетних представляет собой угрозу для нормального развития государства, поскольку способствует увеличению количества асоциальных проявлений, росту преступности, подрывает нравственные основы общества. Такое отрицательное явление, как детская безнадзорность, представляет угрозу будущему нашей страны, отрицательно сказывается на всех сферах жизнедеятельности, поскольку перспектива эволюции любого государства тесно связана с физическим и нравственным здоровьем, качественным воспитанием и образованием подрастающего поколения.

Современный уровень административных и иных правонарушений не достигших совершеннолетия лиц требует изучения всего комплекса проблем, обусловливающих это негативное социальное явление.

Распространение в среде несовершеннолетних противоправных форм поведения в макросоциальном срезе связано с дезинтеграцией социальных институтов, не выполняющих задачи, для решения которых они созданы, ослаблением механизмов формального и неформального контроля, неустойчивостью существующих в обществе оценочных критериев и ориентации. В комплексе макродетерминант современной подростковой преступности первостепенное место

занимает деформация нормативно-ценностной подсистемы общества, определяющей стирание грани между правомерной и противоправной деятельностью, продуцирующей вовлечение в различные формы противоправного поведения значительного числа лиц из правопослушной части населения, в том числе несовершеннолетних[49].

Однако, по нашему мнению, важнейшей детерминантой (от лат. determinaus, determinautis – определяющий) – фактором, способным оказывать влияние на общественные и иные процессы, отношения) возникновения и роста беспризорности, безнадзорности, административных и других правонарушений несовершеннолетних, является разрушение государственной инфраструктуры социализации и общественного воспитания детей без формирования новой эффективной структуры социализации и досуга лиц, не достигших совершеннолетия, в условиях рыночной экономики.

Во втором десятилетии XXI в. существенно сократилось число детских дошкольных учреждений, образовательных заведений, домов детского творчества, домов культуры, музеев, детских санаториев, спортивных учреждений, учреждений семейного досуга и отдыха детей, художественных и музыкальных школ. Прекратили существование многие бесплатные подростковые организации, многочисленные бесплатные школьные секции и кружки.

Свою деструктивную роль сыграла и государственная реформа в сфере образования, так как общеобразовательная школа перестала отвечать за обучение и воспитание подростков после выпуска их из девятого класса. После окончания девятого класса многие пятнадцатилетние подростки не работают и не учатся. Ввиду коррекции законодательства, коммерциализации профессионального образования растет число нигде не учащихся детей, многие несовершеннолетние просто оказались на улице.

Настороженность вызывает и тот факт, что за последние пятнадцать лет произошло значительное сужение «подросткового пространства» городов и поселков, что отрицательно влияет на реализацию интересов и потребностей детей. В исследовании, проведенном Институтом молодежи среди детей и подростков, только около 70% опрошенных отметили, что в их дворах есть специальное место, где можно играть в подвижные игры[50].

Следующей узловой детерминантой безнадзорности является кризис семей. Увеличение бедности, ухудшение условий жизнедеятельности и разрушение нравственных ценностей, воспитательного потенциала семей, негативные последствия глобального экономического кризиса 2008 г. и иные

отрицательные элементы способствуют минимизации внимания со стороны родителей к несовершеннолетним. В результате смертности мужчин в средних возрастах, разводов и внебрачной рождаемости растет число неполных семей, имеющих меньшие возможности для содержания и воспитания детей. По примерным оценкам, в неполной семье воспитывается сегодня каждый седьмой российский ребенок. Кроме того, наряду с традиционными бедными-неполными семьями, многодетными семьями, семьями пенсионеров и инвалидов в России появились так называемые новые бедные-полные семьи с работающими родителями и одним-двумя детьми, составляющие преимущественно половину бедных семей. Это семьи работников предприятий, задерживающих выплату заработной платы, а также семьи безработных, число которых вследствие последствий глобального экономического кризиса увеличивается.

В худшую сторону изменились репертуар детских театров и кино, политика книгоиздания для несовершеннолетних лиц, в детской и молодежной среде часто культивируются негативные примеры морали, нравственности и культуры.

Минимальная государственная поддержка общественных молодежных и детских объединений, значительное снижение финансирования образовательных, культурно-просветительских учреждений, учреждений социальной защиты, социальных служб неблагоприятно отражаются на социальном благополучии подростков, приводят к негативным тенденциям в социальной ориентации молодых граждан, к росту агрессии и, в конечном итоге, к правонарушениям не достигших совершеннолетия лиц.

В связи с этим необходимо определить принципы и задачи правоприменительной деятельности в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних и выработать понятийно-категориальный инструментарий, который используют в своей деятельности субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия.

Деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основывается на следующих принципах:

• законность;

• гласность;

• гуманное обращение с несовершеннолетними;

• историческая преемственность;

• демократизм;

• приоритет воспитательных профилактических мер над репрессивными;

• поддержка семьи и взаимодействие с ней;

• охрана и защита прав и свобод несовершеннолетних;

• индивидуальный подход к перевоспитанию несовершеннолетних правонарушителей с соблюдением конфиденциальности полученной информации;

• государственная поддержка деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

• ответственность должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

Если говорить о системе принципов уголовно-правовой политики в отношении несовершеннолетних правонарушителей, то к ним относят следующие:

– приоритет интересов несовершеннолетнего при разрешении любых вопросов, связанных с предупреждением преступности;

– отказ от доминирования контрольно-предупредительной практики и смещение акцентов в пользу охранно-защитной функции всей системы профилактики преступности несовершеннолетних; комплексность, предполагающая проведение профилактики преступного и иного антиобщественного поведения несовершеннолетних совместно с профилактикой преступлений против них;

– последовательность и преемственность воспитательно-профилактического процесса: социализации, социальной интеграции, исправления, социальной реабилитации и реинтеграции;

– полнота региональной инфраструктуры реабилитационного пространства, профилактики и исполнения уголовного наказания в отношении несовершеннолетних;

– обеспечение ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних[51].

Принцип историзма, определяющий существенные связи объективной действительности, позволяет рассматривать современность как непрерывно развивающуюся социальную действительность[52]. Это напрямую относится и к превенции безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних. Принцип же индивидуализации административной предупредительной деятельности, с нашей позиции, имеет непосредственное отношение и к несовершеннолетним лицам, так как к деятельности одного из основных звеньев цепи профилактики правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия – органов внутренних дел. Однако в силу законодательной путаницы и неопределенности данный принцип на практике оказывается наиболее уязвимым и

неисполняемым.

На основании указанных принципов можно выделить и основные крупномасштабные концептуальные задачи, стоящие перед разветвленной государственной системой профилактики безнадзорности и правонарушений не достигших восемнадцатилетия лиц:

– предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

– обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

– социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

– выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий;

– обеспечение всесторонней поддержки детей из малообеспеченных семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– разрешение проблемы социального сиротства, профессиональной подготовки, трудоустройства и занятости несовершеннолетних ;

– создание комплексной системы раннего выявления алкогольной и наркотической зависимости подростков, своевременной диагностики их заболевания и лечения в специализированных лечебных центрах для несовершеннолетних, а также принятие эффективных мер по пресечению фактов распространения табачных изделий, алкогольной продукции и наркотиков в школах, ночных клубах, на дискотеках;

– преодоление проблем социальной реабилитации, получения профессионального образования, трудоустройства, организации досуга и быта подростков, осужденных к условной мере наказания, вернувшихся из воспитательных колоний и других специализированных учреждений, и др.

Эффективность решения задач, поставленных перед государственной системой профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних, находится в непосредственной зависимости от того, насколько точными терминами и определениями пользуются сегодня субъекты предупредительной деятельности. Необходимым видится определение понятийного аппарата, определяющего

методологию рассматриваемой превентивной деятельности, исключающего путаницу в дефинициях и ключевых понятиях.

Базовые дефиниции и постулаты в предупредительной деятельности по профилактике правонарушений, не достигших совершеннолетнего возраста лиц, сформулированы в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», однако документ далеко не совершенный. И свидетельством этому являются те многочисленные изменения и дополнения, которые неоднократно вносились в закон.

Кроме того, в его нормах имеется ряд существенных пробелов и недоработок, не позволяющих в должной мере использовать возможности органов и учреждений системы профилактики несовершеннолетних по предотвращению бродяжничества и попрошайничества, так как среди ключевых понятий, указанных в ст. 1, нет определений понятий «бродяжничество» и «попрошайничество», хотя связь этих деяний с правонарушениями лиц, не достигших совершеннолетия, всем очевидна. Следовательно, совершенствование федерального законодательства в сегменте профилактики антиобщественного поведения, безнадзорности, беспризорности, административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних необходимо начать с закрепления в законе указанных понятий.

Под «бродяжничеством несовершеннолетних» мы предлагаем понимать постоянное в течение более тридцати суток нахождение несовершеннолетних вне дома, детских и специальных учреждений, с отсутствием у них постоянного места жительства, сопряженного с их кратковременным проживанием у множества людей либо с систематическим скитанием, а также перемещение таких лиц из одной местности в другую либо в пределах одной местности (например, города, района, округа) без постоянного места жительства, с существованием за счет случайных заработков, мелких краж или попрошайничества, с нахождением в местах, не предназначенных для проживания людей.

«Попрошайничество несовершеннолетних» мы предлагаем закрепить в законе как систематическое выпрашивание несовершеннолетними у посторонних лиц под различными предлогами и без таковых денежных средств, драгоценностей, продуктов питания, одежды, обуви и других предметов жизненной необходимости или имеющих определенную материальную ценность.

Далее рассмотрим, что представляет собой общеюридическое понятие «несовершеннолетний»? Несовершеннолетний – это тот,

кто не достиг определенного возраста, с которым закон связывает его полную гражданскую дееспособность, т.е. возможность реализовать в полном объеме предусмотренные Конституцией и другими законами страны субъективные права, свободы и юридические обязанности.

Возраст несовершеннолетия не является универсальным для всех государств мира, обычно это восемнадцать лет. Но есть страны, где совершеннолетними считаются лица, достигшие возраста пятнадцати, двадцати лет и даже двадцати одного года. Поэтому когда о возрастной группе несовершеннолетних идет речь в международных правовых актах, обычно границей несовершеннолетия указывается восемнадцать лет, после чего делается оговорка: «если иной возраст не установлен национальным законодательством».

Термин «несовершеннолетний» – порождение национальных законодательств, поэтому часто можно встретить синонимы этого термина: подросток, ребенок, частично дееспособный и т.д. Это надо иметь в виду, чтобы не принять как не относящиеся к несовершеннолетним те или иные национальные законы или международно-правовые акты. Например, самый универсальный документ о защите детства – Конвенция ООН по правам ребенка 1989 г. – разъясняет, что ребенком считается несовершеннолетний в возрасте до восемнадцати лет. Тем самым Конвенция 1989 г. распространяется на всю возрастную группу несовершеннолетних, а не только на детей, как это можно предположить, исходя из ее наименования.

Включив в законы понятие несовершеннолетнего, законодатели государств и всего международного сообщества установили юридическую границу между несовершеннолетием и совершеннолетием, создав тем самым автономную демографическую группу людей – носителей специфических прав и обязанностей. Как отмечалось, потребность создания такой автономной группы диктуется необходимостью особой, специальной правовой защиты несовершеннолетних, обусловленной особыми психофизиологическими и социальными качествами личности детей и подростков, плохо защищенных от неблагоприятных внутренних и внешних влияний. Это может привести к конфликту с окружающими, с требованиями закона, к более частым нарушениям прав несовершеннолетних со стороны взрослых[53].

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. также дает в ст. 1 неоправданно широкое понятие несовершеннолетнего: «лицо в возрасте до восемнадцати лет». Отталкиваясь от того, что нижняя граница возраста не определена, можно сделать предположение,

что речь идет о времени с момента рождения и до достижения восемнадцати лет. Нам кажется, что такой подход в корне не верен, так как базируется на взаимозамене понятий «несовершеннолетний» и «ребенок». Последнее понятие содержится в ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации[54], а также в ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»[55]. Указанные нормативные акты имеют свой специфический предмет правового регулирования и задачи. Отметим, что и предмет, и задачи, определенные в этих законодательных актах, не тождественны предмету и задачам, закрепленным в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

С учетом специфики некоторых субъектов превенции административных правонарушений несовершеннолетних было бы целесообразнее выделить две возрастные группы: «малолетние» – лица, не достигшие возраста четырнадцати лет (так как это сделано в ч. 1 ст. 28 Гражданского кодекса Российской Федерации), и «несовершеннолетние» – лица, которым исполнилось четырнадцать лет, но не исполнилось восемнадцать (ч. 1 ст. 87 Уголовного кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 26 Гражданского кодекса Российской Федерации). В соответствии с таким разделением следовало бы точно определить субъектов, осуществляющих профилактическую деятельность с той или иной группой. В частности, необходимо определить нижний возрастной предел, с достижением которого лицо может быть объектом профилактического воздействия со стороны замыкающего звена цепи профилактики правонарушений несовершеннолетних – органов внутренних дел. Существующая же в настоящее время неопределенность позволяет утверждать, что подразделения органов внутренних дел по делам несовершеннолетних могут осуществлять индивидуальную профилактическую работу с любыми возрастными группами лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста.

Имеющая место в законодательстве неопределенность в возрастных границах такой категории лиц, как несовершеннолетние, ведет к размыванию объекта предупредительной деятельности всей системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, что, в свою очередь, отчасти предопределяет ее низкую эффективность. Сформулированный вывод опирается на ставшее уже давно аксиомой в современной науке положение, в соответствии с которым большое количество разных по возрасту и

направленности поведения, часто трудных, педагогически запущенных подростков – это чрезвычайно сложный объект для педагогико-психологического воздействия, и ожидать сколько-нибудь положительного результата от такой деятельности довольно трудно, особенно с учетом многофункционального характера деятельности субъектов воспитания.

Итак, к общим социальным детерминантам правонарушений несовершеннолетних относятся снижение финансирования, сокращение числа детских дошкольных и образовательных учреждений, уменьшение бесплатных подростковых организаций, культурно-просветительских учреждений, учреждений социальной защиты, социальных служб, недостаточная государственная поддержка общественных молодежных и детских объединений. Увеличение отрицательных тенденций в динамике административных правонарушений среди лиц, не достигших восемнадцатилетия, происходит на фоне периодических реорганизаций государственных органов и учреждений, в чьи функции входит социальная реабилитация, профилактическая и воспитательная работа в отношении совершивших правонарушение подростков. Государственные структуры, на которые возложены обязанности по охране прав, обучению и воспитанию не достигших совершеннолетия лиц, с запозданием реагируют на потребности детей, оставшихся без попечения родителей, не принимают необходимых мер по устройству детей и подростков, в силу негативных причин и обстоятельств лишившихся семьи, ушедших от отрицательно характеризующихся родителей.

Пожалуй, самой весомой причиной безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, помимо вышеописанных, является неисполнение родителями своих конституционных обязанностей по заботе о детях и их воспитании. К настоящему моменту за это можно применить только меры административного воздействия в порядке ст. 5.35 КоАП РФ, максимальная санкция по которой составляет всего пятьсот рублей. Уголовное наказание по ст. 156 УК РФ используется только в случае, если неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, связано с жестоким обращением с несовершеннолетним.

Для более качественного выполнения родителями своих прямых родительских обязанностей по заботе о детях мы предлагаем не только при неоднократных случаях неисполнения обязанностей по содержанию, воспитанию и обучению

несовершеннолетних привлекать родителей к административной ответственности и в последующем в судебном порядке лишать родительских прав, но и привлекать их к уголовной ответственности не только за жестокое обращение с несовершеннолетними, но и при наступлении иных существенных общественно-опасных последствий, к которым можно отнести, к примеру, полное отсутствие у ребенка образования и базовых знаний по русскому языку, арифметике и другим основным предметам. В данном контексте следует дополнить архитектурную конструкцию статьи УК РФ «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего» дополнительной диспозицией: «Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, а равно педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние сопряжено с наступлением опасных для несовершеннолетнего последствий, не предусмотренных частью второй настоящей статьи», уголовные наказания по которой не должны быть слишком суровыми; чаще следует применять штрафные санкции, исправительные работы и ограничение свободы. Появление такой правовой конструкции в кодифицированном правовом документе должно в большей степени играть превентивную, нежели карательную роль.

Далее целесообразно усилить санкции по ст. 5.35 КоАП РФ за административные правонарушения взрослых в отношении детей. Итак, следует повысить штрафные санкции в несколько раз и применять максимальные из них не эпизодично, а постоянно по мере необходимости. Здесь мы можем оттолкнуться от положительного опыта повышения санкций до десяти раз за административные правонарушения в области дорожного движения, что в итоге привело к сильному сокращению количества административных правонарушений совершаемых водителями и травматизма на дорогах.

Следом, учитывая крайне высокую степень общественной опасности данного деяния, необходимым будет прибавление к уже имеющимся административным санкциям более карательных. Таким образом, можно будет применять одно из самых мощных средств – административный арест. Учитывая, что административные правонарушения, связанные с неисполнением родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию их, рассматриваются исключительно комиссиями по делам

несовершеннолетних и защите их прав, а наложить административное наказание, административный арест может лишь мировой судья, в КоАП РФ следует сделать оговорку, которая будет являться исключением из общих стандартных правил, и до рассмотрения дел данной категории мировым судьей необходимо будет представить судье ходатайство об этой необходимой мере со стороны комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав о нецелесообразности применения к правонарушителю менее суровых санкций[56]. Очевидно, указанные меры в комплексе будут играть одну из первостепенных предупредительно-воспитательных ролей по отношению к тем родителям, которых еще можно заставить проявлять необходимую родительскую заботу к сыновьям и дочерям.

Для уменьшения правонарушений несовершеннолетних необходимо предусмотреть в КоАП РФ административную ответственность родителей и законных представителей за совершение их детьми или подопечными в возрасте до шестнадцати лет правонарушений, как это было предусмотрено ч. 2 ст. 164 КоАП РСФСР, а также за бродяжничество и попрошайничество не достигших 18-летнего возраста лиц.

На фоне реабилитации экономики страны после глобального финансового кризиса и завершающейся в настоящее время административной реформы правовое регулирование деятельности органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних становится одним из приоритетных направлений правовой политики государства. Профилактическая работа ведется государственными, и негосударственными органами и учреждениями на различных уровнях с применением разнообразных, преимущественно воспитательных способов, приемов и методов превентивного воздействия в отношении несовершеннолетних, ведущих асоциальный образ жизни, и правонарушителей. Качественное повышение эффективности деятельности всех субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних в первую очередь связано с наличием надежного механизма координации предпринимаемых ими усилий, при котором порядок, виды и формы их сбалансированной и согласованной деятельности должны найти отражение в соответствующих федеральных, региональных и муниципальных программах. Это позволит органам и учреждениям системы профилактики сконцентрировать свои усилия на наиболее важных направлениях профилактической работы в отношении несовершеннолетних правонарушителей.

Проблема правонарушений несовершеннолетних всегда

актуальна и достаточно специфична, потому что напрямую касается судеб подрастающего поколения, и от того, как она решается в настоящее время во многом зависят состояние и тенденция противоправных деяний в будущем.

§ 5. Субъекты системы профилактики безнадзорности, административных и иных правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав

Возрастающие масштабы правонарушений оказывают серьезное противодействие проводимым в обществе демократическим реформам, порождают у граждан чувство тревоги за свою жизнь и благополучие. Серьезное влияние на состояние правопорядка в Российской Федерации оказывает скоординированная работа правоохранительных и иных органов по выявлению и пресечению административных и иных правонарушений, в том числе совершаемых несовершеннолетними. И хотя правонарушения несовершеннолетних в общей структуре правонарушений, совершаемых в нашей стране, занимают не первое место, необходимость самого активного глобального противодействия им обусловливается тем, что дети – будущее нашего государства, и деятельность по профилактике правонарушений рассматривается как составная часть воспитания молодежи.

Превенция[57] безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по своей сути является сложным и неоднозначным процессом, который можно рассматривать и как одну из задач социального управления, и как вид предупредительной деятельности соответствующих субъектов, и как комплекс профилактических мер общего и специального характера. В то же время разветвленная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является частью или подсистемой, существующей многоуровневой системы борьбы с преступностью и предупреждения административных правонарушений, которая, в свою очередь, входит в систему более высокого уровня – социального регулирования общественной жизни.

Несмотря на большое многообразие трактовок понятия «система», остановимся на дефиниции, данной В.Н. Сагатовским: «Система – множество элементов, структура которого является необходимым и достаточным условием наличия качества данного множества»[58].

Итак, предупреждение правонарушений несовершеннолетних – глобальная комплексная проблема, в решении которой должны принимать участие не только органы внутренних дел, но и

органы Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства юстиции, Министерства культуры, Прокуратура, суды, органы местного самоуправления, различные общественные формирования, научно-исследовательские институты.

В построении единой системы профилактики социальных отклонений несовершеннолетних существует несколько фундаментальных подходов. Ряд ученых-административистов, теоретиков права, криминологов, социологов и психологов указывают на необходимость активизации сотрудничества социальных структур с органами внутренних дел в предупреждении подростковой преступности. Другие специалисты настаивают на отказе от вмешательства правоохранительных органов в судьбы подростков-правонарушителей, полагая целесообразным возложить определение мер воздействия в отношении преступников, не достигших восемнадцати лет, только на социальные и иные учреждения (специальные учебные заведения для детей с девиантным поведением, центры социальной реабилитации подростков). Третьи – предлагают радикально скорректировать действующее уголовное законодательство в отношении родителей или воспитателей, не исполняющих или исполняющих недобросовестно свои обязанности по воспитанию подростков. Возникают разногласия о приоритетности направлений в профилактической деятельности и между представителями служб и подразделений органов внутренних дел. Определенные противоречия имеются и между субъектами государственной системы профилактики подросткового отклоняющегося поведения и субъектами отправления правосудия, также предлагающими для решения проблемы различные приемы, средства и методы.

Обращаясь к классификации субъектов профилактической деятельности, подчеркнем, что признаки, лежащие в основе распределения субъектов профилактики по блокам, секторам, ядрам, различны. Так, Г.И. Забрянский распределил государственные и общественные организации, выполняющие профилактические функции, по четырем уровням-ступеням. В основу предложенного им распределения положен принцип соотношения воспитательно-педагогических методов с «карательно-устрашающими». Он определяет систему профилактики как инфраструктуру и дает следующее разделение ее «ядра».

1. Институты общего социального предупреждения (в настоящее время в Российской Федерации действуют отделы по

делам семьи и детей, органы управления образованием, комитеты по делам молодежи, службы занятости населения, государственные и муниципальные образовательные учреждения, негосударственные образовательные учреждения, учреждения дополнительного образования, центры молодежного досуга, подростковые клубы, молодежные биржи труда, объединения родителей детей, обучающихся в одной школе, центры содействия освобожденным из воспитательных колоний и специальных воспитательных учреждений, центры обучающих технологий), деятельность которых направлена на обеспечение адекватной социализации основной массы несовершеннолетних, реализацию их прав и законных интересов.

2. Институты первичного специального предупреждения (в Российской Федерации образованы центры социальной помощи семье и детям, специальные (коррекционные) образовательные учреждения и классы, социально-реабилитационные центры, социальные приюты, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, благотворительные организации, работающие с безнадзорными и беспризорными детьми, подростками, имеющими проблемы в связи с употреблением алкоголя и наркотиков, службы скорой психолого-педагогической помощи, объединения родителей микрорайонов для защиты детей по принципу «соседский контроль», центры обучающих технологий), оказывающие помощь социально дезадаптированным детям и детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Этот уровень системы профилактики работает с лицами, не достигшими восемнадцатилетия, с повышенным риском совершения административных и иных правонарушений.

3. Институты вторичного специального предупреждения (созданы специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа, специальные воспитательные и лечебно-воспитательные учреждения закрытого типа, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, комиссии по делам несовершеннолетних, приюты и пансионы, приюты-общины), которые должны осуществлять ресоциализацию несовершеннолетних правонарушителей и детей, совершивших общественно опасные деяния до достижения возраста наступления административной и уголовной ответственности.

4. Институты уголовно-правового и исполнительного предупреждения (изоляторы временного содержания, следственные изоляторы, воспитательные колонии,

попечительские советы при воспитательных колониях, родительские комитеты при отрядах колоний, объединения родителей осужденных несовершеннолетних, общественные юридические консультации для осужденных; в стадии создания – арестные дома, в перспективе – суды по делам несовершеннолетних), главной задачей которых является предупреждение рецидивной преступности несовершеннолетних[59].

Предложенная система, по мнению Г.И. Забрянского, должна действовать на основе принципа, согласно которому каждая последующая группа институтов воздействует на подростка только если нет результатов воздействия предыдущей. Здесь в каждую группу институтов инфраструктуры включены как государственные органы, так и общественные организации. Их взаимодействие – основа функционирования предлагаемой системы.

С позиции Р.В. Морозовой, функцию социальной и правовой защиты прав несовершеннолетних осуществляют многочисленные субъекты, статус которых разнообразен и отличается многими параметрами – по принадлежности к ветвям государственной власти, по масштабу деятельности. Поэтому для понимания особенностей статуса этих субъектов важна доктрина «специального правового статуса». Использование данной доктрины выявило, что для рассматриваемой системы функция защиты прав несовершеннолетних чаще является одной из задач соответствующего государственного органа, причем эта функция в статутных законах обозначается в общем виде, получая детальную регламентацию в специальных нормативных актах, регулирующих вопросы правовой защиты интересов несовершеннолетних. В системе субъектов защиты прав детей автор выделяет крупный блок государственных органов, осуществляющих эту функцию с использованием юридических средств (суды, органы прокуратуры, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства и др.)[60].

По другой, более общей классификации субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних их принято разделять на специализированные государственные и общественные органы и учреждения, основной задачей которых является профилактика правонарушений несовершеннолетних и защита их прав, и органы, которые осуществляют профилактическую деятельность наряду с иными функциями.

К специальным субъектам профилактики правонарушений несовершеннолетних относятся:

– правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав;

– комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах исполнительной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации;

– уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка;

– уполномоченные по правам ребенка в субъектах федерации;

– подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, которые комплектуются инспекторами по делам несовершеннолетних и школьными инспекторами полиции, а в некоторых субъектах федерации и семейными инспекторами полиции;

– центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

– органы опеки и попечительства;

– специализированные учебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних с девиантным поведением (открытого и закрытого типа);

– специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (социально-реабилитационные центры, приюты, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей);

– государственные и муниципальные учреждения по делам молодежи (центры социального обслуживания молодежи, центры социально-психологической помощи);

– общественные формирования (общественные комиссии по делам несовершеннолетних, внештатные сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и другие общественные формирования, основными задачами которых является профилактическая работа с детьми).

Ко второй группе субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних можно отнести:

– органы государственной власти и местного самоуправления общей компетенции, организующие программирование, планирование, ресурсное обеспечение этой деятельности, контроль над ее результатами и призванные устранить правовой вакуум в сфере регламентации наименее урегулированных нормами права общественных отношений по профилактике правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия;

– правоохранительные органы в целом, включая органы прокуратуры и суда;

– институты социального воспитания: семья, школа, трудовой

коллектив, учреждения культуры, спорта и досуга;

– учреждения здравоохранения и социального обслуживания;

– государственную службу занятости;

– негосударственные учреждения (общественные объединения, религиозные организации, ассоциации, фонды), которые в соответствии с их уставами осуществляют нравственное, эстетическое, физическое, трудовое воспитание и обучение несовершеннолетних и способствуют формированию здорового образа жизни, содействуют их социальной реабилитации и ресоциализации, взаимодействуют с государственными учреждениями, осуществляющими мероприятия по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В указанных органах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством ее субъектов, могут создаваться учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений не достигших восемнадцатилетия лиц. Участие в данной деятельности других органов, учреждений и организаций осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и (или) законодательством ее субъектов.

Таким образом, субъектами системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в широком смысле следует считать совокупность государственных и негосударственных организаций и учреждений, осуществляющих деятельность, направленную на формирование позитивной среды социализации молодежи, защиту и охрану их прав и свобод, коррекцию отклоняющего поведения, реагирование на правонарушения несовершеннолетних предусмотренными законодательством мерами.

На данном этапе деятельности государственной модели профилактики социальных отклонений детей и подростков к субъектам профилактики законодательно отнесены: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защиты населения; органы управления образованием; органы по делам молодежи; органы управления здравоохранением; органы службы занятости и органы внутренних дел[61].

Должностным лицом, координирующим комплексную деятельность в сфере надзора за соблюдением законных прав и интересов лиц, не достигших восемнадцатилетия, является Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

С 1 сентября 2009 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 986[62] в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. В его функции входит:

– рассмотрение обращений несовершеннолетних правонарушителей;

– проведение проверок в местах принудительного содержания несовершеннолетних правонарушителей;

– мониторинг ситуации по обеспечению прав несовершеннолетних правонарушителей;

– анализ нормативной правовой базы и правоприменительной практики в субъекте в отношении несовершеннолетних правонарушителей;

– инициирование нормативных правовых актов по закреплению дополнительных гарантий защиты прав несовершеннолетних правонарушителей;

– поддержка общественных инициатив по реализации проектов, направленных на защиту прав несовершеннолетних правонарушителей;

– просветительская деятельность по проблемам защиты прав несовершеннолетних правонарушителей.

Для выполнения возложенных на него обязанностей уполномоченный по правам ребенка имеет право:

• запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

• беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации;

• проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

• направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления

указанных прав и интересов;

• привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Президентом Российской Федерации рекомендовано органам государственной власти субъектов РФ учредить на местах должность уполномоченного по правам ребенка.

Немаловажная роль в процессе профилактики безнадзорности, административных правонарушений и преступлений лиц, не достигших совершеннолетия, отводится органам внутренних дел в целом и инспекторам по делам несовершеннолетних в частности. Их основными задачами являются:

– выявление дезадаптированных несовершеннолетних, склонных к совершению правонарушений, нуждающихся в социальной реабилитации, ведущих асоциальный образ жизни, совершающих правонарушения и проведение с ними индивидуальной профилактической работы;

– выявление и пресечение деятельности лиц, негативно влияющих на поведение несовершеннолетних, жестоко обращающихся с детьми, вовлекающих их в совершение антиобщественных и противоправных действий;

– выявление и проведение индивидуальной профилактической работы с социально неблагополучными семьями;

– выявление обстоятельств, способствующих совершению несовершеннолетними преступлений, административных правонарушений, и принятие мер к их устранению;

– привлечение к профилактической работе общественных объединений правоохранительной направленности и граждан.

Профилактическая функция органов внутренних дел составляет не только их право, но и прямую обязанность, установленную законом. Например, в Федеральном законе Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (Принят Государственной Думой 28 января 2011 г., одобрен Советом Федерации 2 февраля 2011 г.)[63] в ст. 2, в числе основных направлений деятельности полиции названы «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений», правда, безотносительно к категории правонарушителей. Ст. 12, где перечисляются обязанности полиции, предписывает полиции участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; осуществлять розыск несовершеннолетних,

самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием.

Обладая специфическими возможностями по пресечению противоправных действий, сотрудники полиции наделены правом применения целого комплекса самых разнообразных мер профилактики – от общепрофилактических мер убеждения до специальных мер принуждения.

Следует подчеркнуть, что система превенции административных и иных правонарушений несовершеннолетних не может быть стандартизированной для всех субъектов России и должна по возможности учитывать региональные социальные, демографические, национальные и иные особенности, кадровый и экономический потенциал.

Глава 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВНАИЕ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

§ 1. Международные нормативно-правовые акты по вопросам протекции прав и свобод, предупреждения административных и иных правонарушений несовершеннолетних лиц

В последнее время в эпицентре российских перемен неизменно оказывались вопросы превенции административных и иных правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия. Кардинальные изменения происходят, однако, не только в российском, но и в общемировом масштабе, и связаны они в первую очередь с глобализацией, то есть с возникновением новых институтов, выходящих за пределы правового поля только одного государства, в том числе и в сегменте профилактики правонарушений несовершеннолетних. В данном контексте требуется унификация деятельности по предупреждению противоправных проступков несовершеннолетних в масштабах всего мира, что обеспечивается принятием международных нормативно-правовых договоров, их ратификацией странами на всех континентах и неукоснительным соблюдением в правоприменительной деятельности на территории государств, присоединившихся к договору.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, на территории России действуют общепризнанные принципы и нормы международного права, в том числе и нормы международного права, регулирующие отношения в области предупреждения противоправного поведения не достигших совершеннолетия лиц. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ[64] в ст. 3 устанавливает, что законодательство нашей страны, «регулирующее деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных нормах международного права…» Целый комплекс международных нормативно-правовых актов и договоров, принятых и ратифицированных Российской Федерацией, напрямую касается принципиально важных вопросов в сфере профилактики безнадзорности, административных и других правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия, что придает целостной системе превенции правонарушений несовершеннолетних в

нашей стране особый международный статус. Анализируя международные нормативные акты и договоренности, касающиеся принципиально важных вопросов в сегменте обеспечения прав ребенка, предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних, условий обращения с несовершеннолетними правонарушителями, мы приходим к выводу об определенной их достаточности и комплексной систематизации.

Впервые на международном уровне благополучие детей и их права, в том числе в рамках превенции правонарушений в их отношении, вызвали пристальное внимание мирового сообщества в 1924 г., когда Лига Наций приняла Женевскую декларацию прав ребенка, однако в то время права детей рассматривались в основном в контексте мер, которые необходимо было принять в отношении рабства, детского труда, торговли детьми и проституции несовершеннолетних. К настоящему моменту мировое сообщество периодически обращает внимание на комплексные проблемы всех сфер жизнедеятельности не достигших совершеннолетия лиц и принимает международные нормативно-правовые акты, к которым можно отнести следующие:

– Конвенцию о принудительном или обязательном труде от 28 июля 1930 г.;

– Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г.;

– Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.;

– Минимальные стандартные правила обращения с заключенными от 30 августа 1955 г.;

– Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г.;

– Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.;

– Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.;

– Декларацию о правах умственно отсталых лиц от 20 декабря 1971 г.;

– Декларацию о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 9 декабря 1975 г.;

– Декларацию о правах инвалидов от 9 декабря 1975 г.;

– Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17 декабря 1979 г.;

– Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, врачей в защите заключенных или

задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 18 декабря 1982 г.;

– Декларацию о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях от 3 декабря 1986 г.;

– Процедуры эффективного выполнения Минимальных стандартных правил, касающихся обращения с заключенными, от 25 мая 1984 г.;

– Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.;

– Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) от 10 декабря 1985 г.;

– Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г.;

– Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, от 9 декабря 1988 г.;

– Европейские тюремные правила от 12 февраля 1987 г.;

– Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 24 мая 1989 г.;

– Конвенцию о правах ребенка от 5 декабря 1989 г.;

– Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка 1990 г.;

– Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде) от 14 декабря 1990 г.;

– Основные принципы обращения с заключенными от 14 декабря 1990 г.;

– Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, от 14 декабря 1990 г. и др.

Остановимся более подробно на отдельных наиболее важных актах.

Вначале фрагментарно осветим фундаментальный унифицированный международный нормативно-правовой документ, принятый 20 ноября 1959 г., – Декларацию прав ребенка, провозглашенную Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН (Declaration of the Rights of the Child). Она

регламентирует права несовершеннолетних на специальную защиту и благоприятные условия для физического, умственного, нравственного и духовного развития, на имя и гражданство с рождения, на социальное обеспечение, на любовь и понимание со стороны окружающих, на получение бесплатного обязательного образования, на защиту от жестокости и эксплуатации и иные.

Что касается Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»)[65] (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), то они разработаны на межрегиональном подготовительном совещании к VII конгрессу ООН, состоявшемся в г. Пекине (Китайская Народная Республика) в мае 1984 г., в связи с чем и получили название «Пекинские». Это основополагающие нормы-принципы, принятые ООН, касающиеся минимальных стандартных (т.е. общих для всех государств – участников ООН) правил отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. Они регулируют процессуальную форму судебного разбирательства, определяют систему мер воздействия на несовершеннолетнего правонарушителя, ориентируют на устранение причин и условий совершения преступления, ставят своей целью его исправление и перевоспитание. В плане наиболее эффективного предупреждения правонарушений несовершеннолетних обращается внимание на специальную подготовку сотрудников правоохранительных органов, а в крупных городах признается целесообразность создания специальных подразделений органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями подростков.

Переходя к анализу Конвенции о правах ребенка, подписанной в Нью-Йорке 20 ноября 1989 г.[66] (Convention on the Rights of the Child), отметим, что она признает ребенка носителем всех общечеловеческих прав с момента его рождения, и неотъемлемость их приобретает силу нормы международного права. Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена всесторонняя специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем, в условиях свободы и достоинства. Впервые на межгосударственном уровне в Конвенции были озвучены такие основополагающие гуманистические неотъемлемые права несовершеннолетних.

Изучая следующий нормативный акт, подчеркнем, что Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и

развития детей и План действий по ее осуществлению в 90-е годы[67] посвящены не только правовым аспектам защиты детства, но также новым принципам и программам реальных действий в пользу детей, в том числе и в области профилактики антиобщественного поведения несовершеннолетних. Они определяют принципы образованности и грамотности, регулируют положение детей, находящихся в особо трудных условиях, т.е. сирот и инвалидов, формулируют принципы спасения детей во время вооруженных конфликтов, планируют снижение уровня нищеты, защиту от всех форм эксплуатации и применения наркотиков и рассматривают вопросы зашиты окружающей среды применительно к охране детства. Выполнение указанных принципов позволит минимизировать опасность совершения лицами, не достигшими совершеннолетнего возраста, административных и других правонарушений.

Рассмотрим Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних, принятые в Эр-Рияде 14 декабря 1990 г.[68] (United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines), которые истолковывают особенности отправления правосудия в отношении лиц, не достигших восемнадцати лет. В этом документе определено, что предупреждение административных правонарушений и преступности среди несовершеннолетних является важнейшим аспектом предупреждения преступности в обществе. Он предусматривает тесное сотрудничество между национальными, государственными, местными органами управления с участием частного сектора, представителей общин, а также учреждений, занимающихся вопросами труда, ухода за детьми, образования, социальными вопросами, правоохранительных и судебных учреждений с целью принятия совместных мер для предупреждения преступности среди несовершеннолетних и молодежи.

Европейская конвенция об осуществлении прав детей, принятая в Страсбурге 25 января 1996 г.[69] (European Convention on the Exercise of Children's Rights Strasbourg, 25.01.1996.), предусматривает меры, призванные укреплять права детей, в частности в ходе судебных разбирательств по семейным делам. Конвенция направлена на защиту основных интересов детей, ее цель состоит в том, чтобы обеспечивать в интересах детей их права, предоставлять им процессуальные права и облегчать реализацию этих прав, следя за тем, чтобы несовершеннолетние были информированы обо всех важнейших моментах судебного процесса лично, либо через других лиц, либо через другие органы

и им было предоставлено право участвовать в судопроизводстве, затрагивающем их интересы. Она устанавливает ряд процедурных мер, с тем чтобы дать детям возможность пользоваться своими правами. Конвенция учреждает Постоянный комитет, который должен будет держать под контролем все проблемы, связанные с ее выполнением.

Изучение международных правовых документов на уровне правоприменительной практики позволяет констатировать факт, что рассматриваемое законодательство носит в большей степени декларативный характер, и прямые ссылки на его правовые нормы в профессиональной деятельности, в том числе служебной и процессуальной документации всех субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, в Российской Федерации крайне редки.

С нашей позиции, показатели эффективности применения на территории России международных нормативно-правовых документов, регламентирующих проблемы предупреждения административных и иных правонарушений не достигших совершеннолетия лиц прочно связаны со следующими характеристиками:

– концептуальное соответствие внутригосударственным нормативным правовым актам, принципам и нормам международного законодательства по вопросам превенции правонарушений несовершеннолетних;

– системная регламентация правоотношений законодательства по проблемам предупреждения административных и других правонарушений несовершеннолетних в различных отраслях российского права на основе международных договоренностей;

– комплексная соподчиненность отраслевой регламентации ювенальных правоотношений, особенно в административно-правовых нормах;

– содержательная непротиворечивость международного законодательства и отечественных нормативных актов, обеспечивающих политику нашего государства в сегменте профилактики правонарушений не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц;

– наличие конкретных механизмов реализации норм права в области предупреждения административных правонарушений несовершеннолетних на территории Российской Федерации сквозь призму международных нормативно-правовых актов.

Очевидно, что межотраслевая несогласованность норм на уровне как национального, так и международного права создает препятствия для реализации административного закона на

практике.

Основной же задачей на ближайшие годы для всех органов и учреждений системы превенции административных и иных правонарушений несовершеннолетних должно стать дальнейшее выполнение в максимальном объеме обязательств по фундаментальным международным нормативно-правовым договорам, а также факультативным протоколам к ним, что, безусловно, будет способствовать минимизации отрицательных тенденций в динамике правонарушений не достигших совершеннолетия лиц. В этой связи целесообразно объединить усилия всех государственных структур, участвующих в деятельности по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

§ 2. Законодательные и подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность государственной системы по профилактике правонарушений несовершеннолетних

Итак, Конституция Российской Федерации содержит целый ряд статей, как непосредственно, так и опосредованно регламентирующих правовой статус несовершеннолетних. Так, ч. 1 ст. 38 «Обязанность государства защищать материнство, детство и семью. Защита государством материнства и детства, семьи как конституционный принцип» была впервые закреплена в 1977 г. Подтверждение государственной политики в данной области в действующей Конституции Российской Федерации соответствует международно-правовым актам ООН по правам человека. Защита материнства и детства, семьи носит комплексный социально-экономический характер и осуществляется путем принятия разнообразных государственных мер по укреплению семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан[70].

Часть 2 ст. 38 четко прописывает, что забота о детях, их воспитание – есть равное право и обязанность родителей. Каждый ребенок с момента рождения имеет гарантированное государством право на воспитание и заботу. Это обеспечивается в первую очередь предоставлением родителям родительских прав, которые одновременно являются обязанностями по воспитанию. При этом особо подчеркивается равенство прав и обязанностей обоих родителей, основанное на общем конституционном принципе равенства прав и свобод мужчины и женщины (ст. 19).

Прямое отношение к лицам, не достигшим совершеннолетия, имеет ст. 43, которая в ч. 1 провозглашает право на образование. В ч. 2 ст. 43 гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Обращаясь непосредственно к правовому статусу подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, отметим, что их место в системе правоохранительных органов не определяется конституционным законодательством, состоящим из федеральных конституционных законов и федеральных законов, к которым отсылает Конституция Российской Федерации. Основной отраслевой Федеральный закон

Российской Федерации № 3-ФЗ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. (Принят Государственной Думой 28 января 2011 г., одобрен Советом Федерации 2 февраля 2011 г.)[71] также не использует термин «подразделения по делам несовершеннолетних», не упоминает среди основных задач полиции предупреждение правонарушений несовершеннолетних. Утративший силу Закон Российской Федерации «О милиции» тоже не использовал термин «подразделения по делам несовершеннолетних». Целесообразно было еще до принятия нового Федерального закона Российской Федерации «О полиции» дополнить ст. 9 Закона «О милиции», где были перечислены основные задачи милиции общественной безопасности, пунктом «предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и иных антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому»[72].

В Федеральном законе «О полиции» в ст. 2 закреплено, что деятельность полиции осуществляется по таким основным направлениям, как защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний и иным. Однако их общий характер не позволяет персонифицированно подходить к сложнейшей проблематике, связанной с девиантным поведением лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, психика которых еще не сформирована.

Федеральный закон «О полиции» содержит статьи, затрагивающие деятельность полиции по отношению к несовершеннолетним. Так, ст. 12, касающаяся обязанностей полиции, говорит о необходимости выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний. Речь идет также об обязанности осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних,

нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием; лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; лиц, уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; лиц, пропавших без вести; осуществлять розыск похищенного имущества; устанавливать имущество, подлежащее конфискации.

Кроме того, ст. 12 дает предписание сотрудникам полиции содержать, охранять, конвоировать задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания, подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста; исполнять решения суда (судьи) о лишении права управления транспортным средством, о возмездном изъятии или конфискации оружия и боеприпасов, о направлении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органа управления образованием.

Статья 13 определяет возможность доставлять полиции несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

В главе 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения», ст. 14, раскрывающая задержание, обязывает полицию о каждом случае задержания несовершеннолетнего незамедлительно уведомлять его родителей или иных законных представителей.

Исследуя формирование и ведение банков данных о гражданах (ст. 17), мы уточняем, что полиция имеет право обрабатывать данные о гражданах, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в банки данных о гражданах. Формирование и ведение банков данных осуществляются в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации. Внесению в банки

данных подлежит и информация о несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности либо освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия; о несовершеннолетних, совершивших правонарушения и (или) антиобщественные действия, об их родителях или иных законных представителях, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними.

Изучая применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия (глава 5), из ст. 22, провозглашающей запреты и ограничения, связанные с применением специальных средств, видно, что сотруднику полиции запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

Статья 23 Федерального закона «О полиции» запрещает применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

Права лиц, не достигших восемнадцати лет, защищаются кодифицированными нормативными актами Российской Федерации, в частности следующими:

– Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, регулирующий не только общие административно-правовые отношения, связанные с несовершеннолетними, но непосредственно содержащий перечень статей, диспозиции которых затрагивают права и свободы несовершеннолетних, а также административные правонарушения, совершаемые ими (например, ст. 5.35. Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних; ст. 5.36. Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в

семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей; ст. 6.10. Вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ; ст. 20.22. Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах);

– Уголовный кодекс Российской Федерации, который содержит специальный раздел V, посвященный особенностям уголовной ответственности несовершеннолетних, и главу 20, предусматривающую преступления против семьи и несовершеннолетних, ст. 242.1. Изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних. Кроме того, по ряду статей УК РФ совершение преступления в отношении несовершеннолетних лиц относится к квалифицирующему признаку этих составов: например, совершение преступлений в отношении лиц заведомо не достигших восемнадцати лет по ст. 117 (истязание); ст. 121 (заражение венерической болезнью); ст. 122 (заражение ВИЧ-инфекцией); ст. 126 (похищение человека); ст. 127.1 (торговля людьми); ст. 127.2 (использование рабского труда); ст. 131 (изнасилование); ст. 132 (насильственные действия сексуального характера); ст. 206 (захват заложника); ст. 230 (склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ); ст. 240 (вовлечение в занятие проституцией).

Вместе с тем права и законные интересы лиц исследуемой категории являются объектом не только административно-правовой и уголовно-правовой охраны, но также семейного, трудового, гражданского и иных видов отраслевого законодательства, в том числе и процессуальных отраслей права. Так, нормы об охране детства, семьи, прав и законных интересов несовершеннолетних содержатся в Трудовом, Семейном, Гражданском кодексах и иных кодифицированных федеральных правовых актах.

Обращаясь к федеральному законодательству, отметим, что Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» регулирует отношения, связанные с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами; ст. 13 закона предусматривает особый порядок назначения опекунов или попечителей над несовершеннолетними гражданами по заявлению их родителей, а также по заявлению самих

несовершеннолетних граждан.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» закреплены основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренные Конституцией, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка. Закон перечисляет полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов на осуществление гарантий прав ребенка в стране, регламентирует обеспечение прав детей на охрану здоровья, защиту прав и законных интересов детей в сфере профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и занятости, конкретизирует защиту прав и законных интересов несовершеннолетних при формировании социальной инфраструктуры для детей и защиту лиц, не достигших совершеннолетия, от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию.

Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»[73] определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений Российской Федерации, детально раскрывая сферы информационного обеспечения и подготовки кадров молодежных и детских объединений, государственной поддержки проектов и финансирования мероприятий по поддержке рассматриваемых объединений, отражает элементы защиты прав указанных объединений и ответственности в рассматриваемой сфере должностных лиц федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные законы «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1[74] и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ[75] определяют условия и порядок реализации лицами, не достигшими восемнадцатилетия, своего конституционного права на образование. Кроме того, нормативные акты регламентируют государственную политику и государственные гарантии прав граждан в области среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования, конкретизируют структуру системы среднего и профессионального образования, перечисляют государственные образовательные стандарты, ступени образования, сроки и формы его получения.

Кроме этого, имеются федеральные законы «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и

детей, оставшихся без попечения родителей» от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ[76], «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ[77]. Комплексные меры социальной и экономической защиты детей предусмотрены федеральной целевой программой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 «О федеральной целевой программе Дети России на 2007 – 2010 годы»[78].

Теперь более подробно рассмотрим сферу законодательства, которая включает в себя административно-правовые средства превенции в узком смысле, под которыми мы понимаем систему правового регулирования и организацию деятельности соответствующих государственных органов, при которых объектом непосредственного регулирующего воздействия становится само поведение лица, не достигшего совершеннолетия, уже имеющее признаки социальной девиации, однако еще не содержащее элементов правонарушений и преступлений.

Ведущее место в этом законодательстве отводится Федеральному закону «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», закрепляющему правовое положение субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних, в том числе и органов внутренних дел, и устанавливающему основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Он не только называет субъектов профилактики, но и прописывает отдельные процедуры их деятельности.

Данный нормативный акт федерального значения уточняет законодательство Российской Федерации о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, называет органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, перечисляет категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, закрепляет основания и регламентирует сроки ее проведения, конкретизирует права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, регламентирует порядок применения мер взыскания в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, детализирует основные направления их деятельности, исследует порядок производства по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности,

в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, рассматривает вопросы помещения несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Особый правовой режим распространяется на условия содержания под стражей несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых: улучшены материально-бытовые условия, устанавливаются повышенные нормы питания, разрешены ежедневные прогулки продолжительностью не менее двух часов, предоставлена возможность физических упражнений и спортивных игр во время прогулок (ст. 31 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ[79]).

При наличии условий несовершеннолетним подозреваемым и обвиняемым демонстрируются кинофильмы, для них организуется просмотр телепередач, оборудуются помещения для спортивных занятий и другого досуга, а также спортивные площадки на открытом воздухе. Создаются условия для самообразования, с ними проводится культурно-воспитательная работа. Несовершеннолетним подозреваемым и обвиняемым разрешается приобретать и получать учебники и школьно-письменные принадлежности.

Следующую группу правовых документов по иерархии образуют подзаконные правовые акты в рассматриваемой сфере. В целом «подзаконные нормативные правовые акты – это изданные на основе и во исполнение законов акты, содержащие юридические нормы. Подзаконные акты обладают меньшей юридической силой, чем законы, базируются на них. Их основное назначение состоит в конкретизации, развитии и обеспечении исполнения содержания законов относительно специфики определенных сфер общественной жизни. Они представляют собой взаимосогласованную, иерархическую систему, каждый элемент которой, соответствуя актам более высокой юридической силы, служит юридической базой для актов, имеющих меньшую юридическую силу»[80].

Выделяют следующие виды подзаконных нормативных правовых актов:

• указы и распоряжения Президента РФ. Они обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Нормативные указы издаются обычно в случае пробелов в праве; распоряжения принимаются по текущим и процедурным вопросам;

• постановления и распоряжения Правительства РФ. Акты,

имеющие особо важное значение, издаются в форме постановлений, а по оперативным и другим текущим вопросам – в форме распоряжений. Они могут быть приняты лишь на основании и во исполнение законов Российской Федерации, а также указов Президента РФ;

• приказы, инструкции, положения министерств и ведомств принимаются на основе и в соответствии с законами Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ;

• решения и постановления местных органов государственной власти (например, областных представительных, законодательных структур – Саратовской областной думы, Астраханского областного Представительного Собрания);

• решения, распоряжения, постановления местных органов государственного управления (например, областных глав администраций, губернаторов и пр.);

• нормативные правовые акты органов местного самоуправления, которые принимаются в пределах компетенции названных структур и действуют на территории соответствующих городов, районов и т.п.;

• локальные нормативные правовые акты – нормативные предписания, принятые на уровне конкретного предприятия, учреждения и организации и регулирующие их внутреннюю жизнь (например, правила внутреннего трудового распорядка)[81].

Во многих субъектах Российской Федерации с учетом местных условий разработаны и действуют свои комплексные программы и законы, направленные на фактическое улучшение положения семьи и детей, региональные программы поддержки молодежи, профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав, ключевая роль в которых зачастую принадлежит подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

Анализ региональных нормативно-правовых актов показывает, что наиболее содержательными из них являются: закон Удмуртской Республики «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Удмуртской Республике» от 24 апреля 2001 г.; законы Красноярского края «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 31 октября 2002 г. и «О защите прав ребенка» от 2 ноября 2000 г.; закон Краснодарского края «Об обеспечении основных гарантий прав ребенка в Краснодарском крае» от 29 декабря 2004 г.; закон Мурманской области «О защите прав ребенка в Мурманской области» от 28 апреля 1997 г.

В Санкт-Петербурге до вступления в силу закона «О

профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» от 16 мая 2007 г.[82] действовал закон «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Санкт-Петербурге» от 28 апреля 2005 г. № 170-20, в настоящий момент утративший силу. Действующий нормативный документ по профилактике правонарушений является актом общего характера и, безусловно, не может охватить все аспекты, связанные с профилактическими мероприятиями в отношении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Санкт-Петербурге. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо разработать применительно к изменившимся условиям жизни в городе федерального значения новый правовой акт, регламентирующий общественные отношения в рассматриваемой сфере.

Вторую значительную по объему группу документов составляют акты, устанавливающие правовой статус и регламентирующие порядок создания, организацию работы, функции региональных и муниципальных КДНиЗП.

Особую роль в профилактике правонарушений несовершеннолетних должен играть указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1967 г. «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних»[83], определяющий, что главными задачами комиссий являются организация работы по предупреждению безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, устройство и охрана прав несовершеннолетних, координация усилий государственных органов и общественных организаций по указанным вопросам, рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних и осуществление контроля над условиями содержания и проведением воспитательной работы с несовершеннолетними в учреждениях МВД России и специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждениях.

Несмотря на более чем сорокалетнюю историю и документальный факт утраты законной силы в соответствии с Федеральным законом «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. данное положение продолжает регламентировать общественные отношения в изучаемой сфере деятельности.

Последние изменения и дополнения в Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних были закреплены в Законе Российской Федерации «О внесении изменений в Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», Закон РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» и Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное указом

Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 февраля 1993 г. № 4549-1[84], но и они не смогли в полном объеме видоизменить множество устаревших правовых предписаний данного документа.

Вследствие многих противоречивых моментов и правового вакуума, образовавшегося в рассматриваемой сфере, требуется принятие нового Федерального закона «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав». Пока же в определенной мере можно сделать вывод об искусственно создаваемой правовой неопределенности в совершенствовании и унификации правовых предписаний и выработке единообразного понимания и правильного применения закона в правоприменительной практике. Между тем законодательство о КДНиЗП в целом по Российской Федерации формируется весьма сложно.

Сейчас положения о КДНиЗП утверждены исполнительными органами государственной власти в некоторых субъектах Российской Федерации. К примеру, положение об областной КДНиЗП Новгородской области утверждено постановлением администрации области от 23 мая 2005 г. Она же постановлением от 23 мая 2005 г. утвердила Положение о городской, районной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, хотя ранее положения о муниципальных комиссиях утверждались представительными органами местного самоуправления (например, в Новгороде, в Демянском районе и Чудовском районах).

В Санкт-Петербурге данное положение утверждено постановлением правительства города от 9 октября 2007 г., а положения о районных комиссиях Санкт-Петербурга утверждены единоличными распоряжениями глав районных администраций Санкт-Петербурга. Такие решения должны приниматься в форме постановлений, так как в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подобные акты должны быть нормативными правовыми актами, тогда как распоряжения являются индивидуальными правовыми актами.

В связи с отсутствием единого федерального акта о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав наблюдается различный, часто с серьезным запозданием подход к правовому обеспечению создания и организации работы КДНиЗП. Как отмечено выше, положения о КДНиЗП утверждаются либо законами региональных органов государственной власти, либо постановлениями коллегиальных органов исполнительной власти (правительств, администраций, советов администраций), либо единоличными постановлениями глав исполнительной власти

субъектов Российской Федерации.

В современном отечественном законодательстве можно отметить устойчивые тенденции развития и совершенствования правовой базы всей системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, переориентации ее от репрессивных начал на охранно-защитные функции, приведение ее в соответствие с международно-правовыми актами. Однако комплекс нерешенных проблем требует проведения ревизии в законодательстве совершенствования нормативной базы как системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в целом, так и правовых документов, регламентирующих организацию деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

Глава 3. ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЗАЩИТУ ПРАВ, СВОБОД И ПРОФИЛАКТИКУ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

§ 1. Административно-правой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

Центральное место среди субъектов профилактики административных правонарушений рассматриваемой категории лиц занимают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП), призванные осуществлять координацию и контроль за профилактической деятельностью всех субъектов превенции безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В царской России в 1910 г. насчитывалось до 2,5 млн детей не имеющих крова и питания, в 1917 г. их количество увеличилось примерно до 3 млн. 14 января 1918 г. Декретом Совета Народных Комисаров были созданы первые комиссии по делам несовершеннолетних, которые находились в ведении Наркомата просвещения и его местных органов. Им определялись роль организатора профилактической работы и координирующая функция. В течение последующих лет Положение о комиссиях неоднократно изменялось: уточнялись функции, расширялись полномочия. Так, с 1931 г. на комиссии возлагались задачи по противодействию беспризорности и безнадзорности не достигших совершеннолетия лиц, рассмотрение дел об их правонарушениях и применение к ним мер медико-педагогического характера. Комиссии имели право помещать правонарушителей в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет в трудовые дома для несовершеннолетних Наркомата внутренних дел РСФСР и даже давали разрешение на смертную казнь несовершеннолетних преступников. В мае 1935 г. данные комиссии были упразднены, а ответственность за своевременное выявление детей без места жительства возлагалась на местные советские органы.

В годы Великой Отечественной Войны при исполнительных комитетах местных Советов были образованы специальные комиссии по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на них возлагалась охрана прав несовершеннолетних, их трудоустройство, превенция безнадзорности. После окончания войны Постановлением Совета Министров РСФСР в 1957 г. было утверждено Положение «О комиссиях по устройству детей и подростков», которые имели определенные сходные черты с нынешними КДНиЗП.

В 1958 г. «Основы уголовного законодательства Союза ССР» повысили возраст, по достижении которого несовершеннолетние

могут привлекаться к уголовной ответственности, сузили меры применения к ним уголовного наказания и расширили возможности применения мер воспитательного и общественного воздействия. Государственным органом, который применял эти меры воспитательного воздействия, были определены комиссии по делам несовершеннолетних при исполнительных комитетах местных Советов. Согласно Положению, утвержденному Указом Президиума Верховного Совета РСФСР 3 июня 1967 г.[85], комиссии по делам несовершеннолетних являются основным координирующим звеном в системе государственных органов и организаций общественности, специально занимающимся воспитательной и профилактической работой среди несовершеннолетних. Дальнейшая эволюция законодательства о комиссиях была направлена на уточнение и расширение их компетенции.

Административно-правовой статус юридических лиц по определению из юридического словаря под ред. А.В. Малько представляет собой совокупность прав и обязанностей юридических лиц, регулируемых административно-правовыми нормами и реализуемых в административно-правовых отношениях. Элементами их административно-правового статуса являются их административная правоспособность, административная дееспособность, а также права, обязанности и ответственность этих субъектов, предусмотренные нормами административного права. Административно-правовой статус юридического лица определяется формами и степенью участия конкретной организации в механизме публичного управления, в основном в системе исполнительной власти. Определяющей характеристикой организаций в административном праве является государственная регистрация и наделение их правами и обязанностями в соответствии с избранной организационно-правовой формой юридического лица, коммерческим или некоммерческим профилем деятельности. Административным правом регламентируется внутреннее управление делами организации, порядок формирования администрации, регистрационные, разрешительные, лицензионные и прочие отношения по управлению или регулированию их деятельности со стороны органов исполнительной власти[86].

К настоящему моменту времени КДНиЗП комплексно осуществляют свою превентивную деятельность на трех различных уровнях, объединенных в целостную систему.

Верхний, первый уровень занимает правительственная комиссия по делам несовершеннолетних. Согласно Положению о правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и

защите их прав, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 г. № 272[87], данная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Основными задачами рассматриваемой комиссии являются:

– синхронизация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанной с обеспечением исполнения законодательства Российской Федерации в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав;

– разработка согласованных подходов к решению основных вопросов, касающихся приоритетных направлений деятельности, связанной с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защитой их прав;

– выработка предложений и рекомендаций органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, а также организационно-методическое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти в указанном сегменте;

– подготовка и организация проведения на федеральном уровне межведомственных мероприятий, направленных на решение проблем, связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также с защитой их прав;

– постоянное информирование Правительства Российской Федерации о деятельности комиссии, связанной с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защитой их прав, об адекватности и эффективности мер, принимаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере деятельности.

Данные задачи реализуются с помощью комплекса мер, обеспечивающих гуманизацию социума несовершеннолетнего, гармоничное развитие его личности, профилактику школьной и социальной дезадаптации. В этом процессе должны быть задействованы все службы и учреждения: образовательные, социозащитные, социокультурные, правовые, информационные, которые, обеспечивая социальную профилактику и реабилитацию детей, обязаны оказывать также адекватные меры социально-правовой, социально-экономической и психолого-медико-

педагогической помощи социально неблагополучным семьям.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2009 г. № 1189-р председателем правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав является министр внутренних дел Российской Федерации. Членами правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, в том числе и по согласованию, утверждены:

• заместитель министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

• первый заместитель министра внутренних дел Российской Федерации;

• заместитель министра юстиции Российской Федерации;

• статс-секретарь – заместитель министра транспорта Российской Федерации;

• председатель Комитета Государственной Думы по охране здоровья;

• член Комитета Государственной Думы по безопасности;

• председатель правления Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

• директор Департамента молодежной политики и международного сотрудничества Минспорттуризма России;

• первый заместитель начальника подразделения охраны общественного порядка МВД России;

• начальник подразделения обеспечения правопорядка на транспорте МВД России;

• член Общественной палаты Российской Федерации;

• первый заместитель директора ФСКН России;

• директор ФСИН России;

• заместитель директора Департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИД России;

• директор Департамента воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей Минобрнауки России;

• Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;

• советник Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

• председатель Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей;

• статс-секретарь – заместитель министра обороны Российской Федерации;

• председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике;

• генеральный директор благотворительного фонда «Центр

помощи беспризорным детям» Торгово-промышленной палаты Российской Федерации;

• директор Нормативно-правового департамента Минкультуры России;

• Министр образования и науки Российской Федерации;

• директор Департамента гражданской защиты МЧС России;

• начальник Управления организационной и правовой работы подразделения охраны общественного порядка МВД России (ответственный секретарь правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав).

Для координации деятельности органов исполнительной власти субъекта федерации по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов губернаторами и мэрами могут быть утверждены Положения о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при руководителе соответствующего субъекта федерации.

КДНиЗП второго уровня – субъекта Российской Федерации – обычно выполняют следующие обязанности:

– координируют деятельность органов управления образованием, органов и учреждений здравоохранения, социального обеспечения, культуры, внутренних дел, других предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, на которые возложены обязанности по воспитанию детей и подростков, укреплению здоровья, предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, охране их прав;

– подготавливают и осуществляют как непосредственно, так и через соответствующие государственные органы и общественные организации мероприятия по предупреждению безнадзорности и административных правонарушений, не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц в субъекте федерации, по устранению причин, порождающих эти явления, охране прав несовершеннолетних, их устройству и организации культурного досуга детей и подростков, а также по оказанию помощи в воспитании несовершеннолетних;

– контролируют, направляют и координируют деятельность районных, городских, районных в городе комиссий по делам несовершеннолетних, оказывает им методическую помощь, обобщают и распространяют положительный опыт их работы;

– проверяют постановления районных, городских, районных в городе комиссий о направлении не достигших совершеннолетия лиц в специальные учебно-воспитательные учреждения и отменяют их в тех случаях, когда они будут признаны

незаконными или необоснованными, при условии, что эти постановления не были обжалованы в установленном порядке;

– осуществляют контроль по субъекту федерации за условиями содержания и воспитания детей и подростков в лечебно-воспитательных учреждениях, образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и в образовательных учреждениях начального профессионального образования;

– осуществляют контроль за проведением в регионе воспитательной работы, общеобразовательного и профессионально-технического обучения, условиями содержания и правильностью организации труда в находящихся на территории города специальных учебно-воспитательных учреждениях, воспитательно-трудовых учреждениях, отделах по профилактике правонарушений несовершеннолетних, а также оказывают помощь этим учреждениям в проведении указанной работы.

Члены КДНиЗП уровня субъекта федерации обычно имеют право:

– проверять условия содержания и воспитания детей и подростков в образовательных учреждениях для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и в образовательных учреждениях начального профессионального образования, специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждениях, воспитательно-трудовых колониях, а также проверять состояние работы отделов по профилактике правонарушений несовершеннолетних;

– запрашивать и получать от государственных органов, общественных организаций, предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, и должностных лиц информацию по вопросам, входящим в компетенцию комиссии;

– производить личный прием несовершеннолетних, рассматривать их жалобы и заявления, принимать по ним решения;

– создать в установленном порядке временные рабочие группы из числа ученых и специалистов для подготовки деятельных предложений по отдельным вопросам превенции безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов, выявления и устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

– выходить с представлениями в соответствующие государственные органы о привлечении к ответственности лиц,

создающих условия для совершения лицами, не достигшими совершеннолетия правонарушений и других антиобщественных поступков либо подстрекающих или привлекающих к их совершению.

КДНиЗП третьего, нижнего уровня – по городу, району, району в городе, иному муниципальному образованию строят свою деятельность во взаимодействии с различными подразделениями территориального управления района, города, района в городе и другими организациями, занимающимися вопросами защиты прав несовершеннолетних, превенцией административных и иных правонарушений: отделами образования, отделами здравоохранения, отделами социальной защиты населения, органами внутренних дел, городскими учреждениями, центрами занятости населения, органами местного самоуправления района. Руководство и контроль над деятельностью комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав этого уровня, как правило, осуществляет заместитель главы территориального управления.

Составляя ядро системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних, КДНиЗП нижнего уровне имеют право:

– проверять условия воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних в учреждениях разветвленной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– проверять постановку воспитательной работы с детьми и подростками в учреждениях системы превенции, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, где работают лица, не достигшие возраста восемнадцати лет;

– требовать от администрации предприятий, учреждений и организаций представления сведений, необходимых для работы комиссии;

– заслушивать на заседаниях комиссии сообщения администрации указанных предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к условиям содержания и воспитания детей и подростков;

– выходить в суд с представлениями о неприменении наказания к несовершеннолетним, о применении более мягкого наказания, об условном осуждении, о досрочном снятии судимости;

– совместно с органом внутренних дел вносить в суд представления об отмене условного осуждения приговора и о направлении осужденного несовершеннолетнего для отбывания лишения свободы, назначенного приговором;

– входить в суд с иском о лишении родительских прав, об

ограничении родительских прав, о возмещении вреда, причиненного здоровью несовершеннолетнего, его имуществу, возмещении морального вреда;

– ходатайствовать перед судом о помещении не достигших совершеннолетнего возраста лиц в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

– ставить перед соответствующими государственными организациями вопрос о применении мер дисциплинарного или общественного воздействия к должностным лицам в случаях невыполнения ими постановлений комиссией задачи;

– вносить на рассмотрение Координационного совета территориального управления вопросы о состоянии преступности несовершеннолетних в районе, воспитательной работы в органах и учреждениях системы предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, трудоустройстве несовершеннолетних, о состоянии работы подразделений по делам несовершеннолетних при Управлении внутренних дел;

– обращаться в органы внутренних дел для обеспечения явки не достигших восемнадцатилетия лиц и их родителей или лиц, их заменяющих, на заседание комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в случаях злостного уклонения от явки без уважительной причины;

– давать согласие администрации воспитательно-трудовой колонии на предоставление осужденным права передвижения без сопровождения за пределами колонии и на оставление осужденных, достигших восемнадцати лет, в воспитательно-трудовой колонии, а также давать согласие администрации лечебно-воспитательного профилактория на оставление больных наркоманией, достигших восемнадцати лет, в профилактории.

Рассмотрим особенности производства по делам об административных правонарушениях в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

До рассмотрения комиссией дела о правонарушении несовершеннолетний может быть отдан под присмотр родителей или лиц, их заменяющих, а несовершеннолетний, воспитывающийся в детском учреждении, – под надзор администрации этого учреждения. Если возникает сомнение в психической полноценности несовершеннолетнего, дело о котором должно рассматриваться, его направляют на медицинское обследование.

При подготовке и рассмотрении дел комиссия по делам несовершеннолетних должна точно установить возраст, занятие, условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, факт правонарушения и данные, подтверждающие его совершение,

имелись ли взрослые подстрекатели и другие соучастники правонарушения, применялись ли к несовершеннолетнему ранее меры воздействия.

КДНиЗП обязана выявлять причины и условия, способствовавшие совершению административных правонарушений несовершеннолетним, и принимать меры к их устранению. КДНиЗП может истребовать необходимые сведения и документы, а также вызывать должностных лиц и граждан для получения от них объяснений по вопросам, рассматриваемым комиссией.

При неявке по вызову комиссии должностных лиц и граждан без уважительных причин комиссия может отложить рассмотрение дела и принять меры к их явке через администрацию, общественные организации по месту их работы или учебы. В случае отказа несовершеннолетнего, дело о котором рассматривается, а также его родителей или лиц, их заменяющих, от явки на комиссию без уважительных причин, они могут быть доставлены через органы внутренних дел.

Признав дело подготовленным, председатель, заместитель председателя или член комиссии по делам несовершеннолетних, которому это поручено, до рассмотрения дела знакомит несовершеннолетнего, его родителей или лиц, их заменяющих, а в необходимых случаях и представителей воспитательных учреждений, со всеми материалами, устанавливает, кто должен быть вызван на заседание комиссии, и назначает время и место рассмотрения дела.

О дне заседания комиссии извещается прокурор. Заседание комиссии по делам несовершеннолетних является правомочным при наличии не менее половины ее состава. На заседании комиссии по делам несовершеннолетних обязательно присутствие несовершеннолетнего, дело о котором рассматривается, а также родителей или лиц, их заменяющих, а в необходимых случаях и представителей воспитательных учреждений.

При рассмотрении вопросов о возбуждении ходатайств о досрочном освобождении от наказания осужденных несовершеннолетних, о замене назначенного им наказания более мягким и других ходатайств в отношении осужденных на заседании комиссии обязательно присутствие представителя администрации воспитательно-трудовой колонии и самого осужденного.

Комиссия вправе удалить несовершеннолетнего с заседания на время исследования обстоятельств, обсуждение которых может отрицательно повлиять на него.

Комиссия по делам несовершеннолетних рассматривает

собранные по делу материалы, выслушивает объяснения несовершеннолетнего, его родителей или лиц, их заменяющих, потерпевшего, свидетелей и после всестороннего рассмотрения всех обстоятельств дела принимает одно из следующих решений:

• вынести общественное порицание;

• вынести предупреждение;

• возложить обязанность возместить причиненный несовершеннолетним ущерб;

• наложить штраф;

• прекратить дело;

• отложить рассмотрение дела и провести дополнительную проверку;

• передать дело в органы прокуратуры.

Основаниями для применения мер воздействия к подросткам, совершившим административные правонарушения, служат характер совершенных правонарушений, их общественная опасность и тяжесть последствий, причины и условия, способствующие их совершению, условия семейной жизни и воспитания, окружающая подростка среда, возраст и уровень интеллектуального развития правонарушителя, его поведение в прошлом и отношение к совершенному правонарушению[88].

Комиссия по делам несовершеннолетних может проводить выездные заседания по месту работы или жительства лиц, дела о которых рассматриваются. Постановления комиссии принимаются простым большинством голосов членов комиссии, участвующих в заседании.

О принятом постановлении комиссия, как правило, сообщает общественным организациям по месту работы, учебы или жительства несовершеннолетнего правонарушителя, а также по месту работы или жительства его родителей или лиц, их заменяющих[89].

Значительно устарела нормативно-правовая база, регулирующая деятельность КДНиЗП[90]. Многие нормативные акты, касающиеся профилактики правонарушений фактически не действуют, в том числе и морально устаревшее, не отвечающее современным реалиям Положение о комиссии по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР 3 июня 1967 г. В настоящее время довольно большая часть нормативно-правовых актов не приведена в соответствие с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Помимо этого, есть ряд других сложностей в работе КДНиЗП.

Т Процесс реформирования государственно-публичной

власти, выразившийся в утверждении механизма самостоятельности муниципальных образований и не сопровождаемый внесением соответствующих изменений в законодательство о КДНиЗП, спровоцировал неоднозначное толкование правовой природы и функционального предназначения рассматриваемых органов.

Т Не располагая объективно возможностями реализовать задачи, стоящие перед ними, КДНиЗП ненадлежаще осуществляют функции по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите прав и законных интересов несовершеннолетних, что отрицательным образом сказывается на работе всех субъектов профилактики безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав.

Т В связи с возможным созданием в России ювенальной юстиции, в настоящее время обсуждаемом на законодательном уровне, существует неопределенность в вопросе о роли и месте КДНиЗП среди субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Очевидно, что КДНиЗП могут быть отчасти реформированы, но должны продолжать играть роль центрального, управленческого, координирующего и правоприменительного звена в цепи субъектов профилактики административных и других правонарушений несовершеннолетних лиц.

§ 2. Совершенствование организационного и правового регулирования деятельности органов управления образованием по профилактике правонарушений и оказанию помощи несовершеннолетним

К наиболее актуальным и социально значимым задачам, которые поставлены перед нашим обществом в настоящее время, безусловно, относится поиск путей минимизации роста административных и иных правонарушений среди несовершеннолетних лиц, повышение эффективности профилактической работы в данном сегменте. Важность скорейшего решения этой задачи обусловлена не только тем, что в Российской Федерации продолжает сохраняться достаточно сложная криминогенная обстановка, но прежде всего тем, что в сферу организованной преступности втягивается все больше молодежи; криминальными группами подростков совершаются тяжкие и особо тяжкие преступления, число которых ежегодно увеличивается. Правонарушители молодеют, а преступность принимает устойчивый рецидивный характер.

Противоправная деятельность подростков, будучи обусловлена общими причинами правонарушений в нашей стране, имеет свои специфические особенности. Они обусловлены демографическими, социально-экономическими, нравственно-психологическими и многими иными факторами, которые относятся к различным сегментам общественной жизни, возрастными, половыми и иными отличиями несовершеннолетних правонарушителей от взрослых.

К несовершеннолетним, которые чаще всего совершают административные правонарушения, следует отнести:

– детей и подростков, которые самовольно оставили учебу в школах, техникумах, профтехучилищах и других учебных заведениях, нигде не работают и ведут антиобщественный образ жизни;

– трудновоспитуемых и неуспевающих учеников, систематически нарушающих школьный режим и правила общественного поведения;

– несовершеннолетних, условно направленных или возвратившихся из спецшкол и спецпрофтехучилищ;

– подростков, возвратившихся из мест заключения, осужденных судами к мерам наказания, не связанным с

лишением свободы, а также условно осужденных и переданных на перевоспитание общественности;

– осужденных учащихся, в отношении которых судами применена отсрочка исполнения приговора;

– безнадзорных подростков из числа учащихся, совершивших административные правонарушения и состоящих на учете в инспекциях по делам несовершеннолетних.

Требуется более детально исследовать источники и причины, которые обусловливают административные и иные правонарушения не достигших совершеннолетия лиц, и на данной основе построить такую систему профилактической работы, которая в будущем обеспечит последовательное сокращение правонарушений и преступлений несовершеннолетних лиц. Перспективным направлением в системе превенции правонарушений является комплексная разработка проблем ранней профилактики правонарушений несовершеннолетних. Данная деятельность должна аккумулировать привлечение к ранней превентивной работе семьи и ближайшего окружения несовершеннолетних, склонных к асоциальным проявлениям. Как показывает практика, примерно половину времени подросток проводит в стенах образовательных учреждений неполного среднего образования, и именно там зачастую формируются его противоправные взгляды, а в последующем и совершаются правонарушения.

Особое внимание таким несовершеннолетним должны уделять служащие органов управления образования и работники учреждений образования, поскольку именно они, наряду с родителями, общаются с подростками, в динамике наблюдают их взросление, имеют возможность непосредственно отследить тенденции отрицательного влияния на подростков, выявляют асоциальные поступки несовершеннолетних и в целом вносят крайне существенный вклад в воспитание подрастающего поколения.

В ситуации конца XX в. диверсификация типов общеобразовательных школ, их коммерциализация усилили социальное расслоение, внесли элемент социальной напряженности в среду подрастающего поколения, увеличили социальную конфликтность и усилили стимулы асоциальной, противоправной мотивации поведения детей и подростков[91]. Однако за последнее десятилетие, ситуация постепенно меняется в лучшую сторону.

К настоящему моменту на уровне органов управления образованием субъектов Российской Федерации ведется общая профилактическая работа в отношении правонарушений

несовершеннолетних. Так, на основе анализа ситуации в области безнадзорности, административных и других правонарушений несовершеннолетних осуществляется развитие в регионах сети специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого и открытого типа[92], кадетских школ и кадетских школ-интернатов, образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, других образовательных учреждений для несовершеннолетних с проблемами в развитии, обучении, поведении и социальной адаптации в обществе.

Деятельность по профилактике правонарушений среди не достигших совершеннолетия лиц непосредственно на уровне образовательных учреждений заключается в следующем:

– выявление и ведение учета несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях;

– посещение семьи безнадзорного, беспризорного несовершеннолетнего, несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении или проживающего в семье, находящейся в социально опасном положении, с составлением акта обследования жилищно (материально)-бытовых условий семьи;

– принятие решения об оказании помощи семье в воспитании и обучении несовершеннолетнего;

– привлечение несовершеннолетнего к участию в спортивной секции, техническом или ином кружке, клубе с учетом установленных обстоятельств его неблагополучия;

– принятие комплексных мер по получению несовершеннолетними среднего (полного) общего образования[93].

Узловой фигурой, занимающейся превенцией правонарушений несовершеннолетних, выступает, как правило, социальный педагог. В школах социальные педагоги ведут систематический мониторинг учебной и досуговой деятельности социально незащищенных категорий учащихся.

Важным направлением в их работе является формирование у школьников здорового образа жизни, воспитание ценностного отношения учащихся к собственному здоровью.

Превентивная работа в отношении несовершеннолетних правонарушителей осуществляется по ходатайству руководителя органа или учреждения, осуществляющего профилактику безнадзорности и административных правонарушений

несовершеннолетних (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделения по делам несовершеннолетних органа внутренних дел), а также на основании личного обращения несовершеннолетнего, заявления родителей (законных представителей) несовершеннолетнего.

При необходимости несовершеннолетний или его семья ставятся на профилактический учет в образовательном учреждении[94] – это система индивидуальных профилактических мероприятий, осуществляемая образовательным учреждением в отношении обучающегося и семей, находящихся в социально опасном положении, которая направлена на предупреждение безнадзорности, административных правонарушений и других негативных проявлений в среде обучающихся, выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности и административных правонарушений обучающихся. Постановка на внутришкольный учет носит профилактический характер и является основанием для организации индивидуальной профилактической работы. Как правило, на внутришкольный учет ставятся обучающиеся несовершеннолетние:

• не посещающие или систематически пропускающие без уважительных причин учебные занятия в образовательных учреждениях;

• занимающиеся бродяжничеством или попрошайничеством;

• совершившие административные правонарушения или противоправные действия и неоднократно нарушившие устав государственного образовательного учреждения и правила поведения обучающегося;

• неуспевающие или оставленные по неуважительным причинам на повторный курс обучения;

• склонные к употреблению табака, алкогольных напитков, одурманивающих веществ, наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо других психоактивных веществ;

• причисляющие себя к неформальным объединениям и организациям антиобщественной или противоправной направленности;

• состоящие на учете в подразделении по делам несовершеннолетних органа внутренних дел и районной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

При необходимости на внутришкольный учет также могут быть поставлены обучающиеся, возвратившиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений или воспитательных колоний.

Постановка обучающихся на внутришкольный учет

осуществляется по совместному представлению заместителя директора по воспитательной (социальной) работе и классного руководителя (воспитателя, социального педагога), и обычно на основании решения совета профилактики государственного образовательного учреждения. В представлении должны быть четко обозначены причины постановки обучающегося на внутришкольный учет, его подробная характеристика.

Как правило, на каждого обучающегося, поставленного на внутришкольный учет, классным руководителем (воспитателем, социальным педагогом) заводится «Карточка учета обучающегося», копия которой находится у заместителя директора по воспитательной (социальной) работе. На подучетного совместно со специалистами и педагогами государственного образовательного учреждения, с участием сотрудников органов внутренних дел, социальной защиты населения, органов опеки и попечительства составляется план индивидуальной профилактической работы, который утверждается заместителем директора по воспитательной (социальной работе). Помимо этого, на несовершеннолетнего ведется карта индивидуального психолого-педагогического и профилактического сопровождения обучающегося.

Кроме того, на внутришкольный учет ставятся семьи, в которых родители (законные представители) не исполняют обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей, злоупотребляют наркотиками и спиртными напитками, отрицательно влияют на поведение несовершеннолетних, вовлекают их в противоправные действия (преступления, бродяжничество, попрошайничество, проституцию, распространение и употребление наркотиков, спиртных напитков т.д.) и/или допускают в отношении своих детей жестокое обращение и насилие. На внутришкольный учет ставятся и семьи, имеющие детей, находящихся в социально опасном положении и состоящих на учете в государственном образовательном учреждении, а также семьи, состоящие на учете в органах внутренних дел, социальной защиты населения, районной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Постановка семьи на внутришкольный учет обычно осуществляется решением совета профилактики государственного образовательного учреждения на основании совместного представления заместителя директора по воспитательной (социальной) работе и классного руководителя (воспитателя, социального педагога). При необходимости к представлению приобщается информация из органов внутренних дел, социальной защиты населения, опеки и попечительства, районной комиссии

по делам несовершеннолетних и защите их прав.

На каждую семью, состоящую на внутришкольном учете, классным руководителем (воспитателем, социальным педагогом) заводится, как правило, «Карточка учета семьи», копия которой находится у заместителя директора по воспитательной (социальной) работе. Классный руководитель (воспитатель, социальный педагог) совместно со специалистами и педагогами государственного образовательного учреждения, с участием сотрудников органов внутренних дел, социальной защиты населения, опеки и попечительства составляет план индивидуальной профилактической работы с семьей, который утверждается заместителем директора по воспитательной (социальной) работе, ведет карту индивидуальной профилактической работы и психолого-педагогического сопровождения семьи.

Для совершенствования работы по внутришкольному учету целесообразно организовывать подготовку и направление по установленным формам соответствующих сведений об обучающихся и семьях, находящихся в социально опасном положении и состоящих на учете в государственном образовательном учреждении, в Единую информационную базу данных о детях, подлежащих обучению в образовательных учреждениях, реализующих общеобразовательные программы соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Важно осуществлять контроль за ведением в государственных образовательных учреждениях учета обучающихся и семей, находящихся в социально опасном положении.

Важно создать оптимальную разноведомственную сеть учреждений системы профилактики асоциального поведения несовершеннолетних, включающую помимо уже существующих учреждений образования центры социально трудовой адаптации для детей, которые не хотят или не могут учиться в образовательных школах, центры постинтернатной адаптации для выпускников детских домов и школ-интернатов.

Для улучшения работы органов управления и учреждений образования в сегменте превенции административных и иных правонарушений несовершеннолетних можно предложить структурным подразделениям Минобрнауки России следующее меры:

• С целью заблаговременной подготовки к будущей семейной жизни ввести воспитательные программы для детей школьного и дошкольного возраста, включающие в себя курсы основ конфликтологии, этики семейной жизни, эстетики, основ виктимологической превенции.

• В соответствии со своей компетенцией регулярно оказывать комплексное содействие органам управления образованием субъектов Российской Федерации в организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников органов управления образованием, образовательных учреждений по вопросам защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и административных правонарушений.

• Постоянно организовывать размещение в средствах массовой информации материалов по проблемам защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений.

• Рекомендовать руководителям органов управления образованием субъектов Российской Федерации продолжить реализацию комплекса мероприятий по обеспечению прав детей на образование, повышению статуса воспитания и эффективности социально-педагогической, психолого-педагогической, воспитательной работы в образовательной среде, в том числе:

– ввести в образовательных учреждениях практику обязательного закрепления за конкретными работниками функций координаторов профилактической работы с обучающимися, воспитанниками;

– обеспечить наличие в образовательных учреждениях, в местах, доступных для обучающихся и их родителей (законных представителей), текстов уставов, правил внутреннего распорядка этих учреждений, а также информации об органах и учреждениях, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением, обеспечением и защитой прав ребенка, оказывающих психологическую, медицинскую, педагогическую, социальную, правовую помощь несовершеннолетним с проблемами в развитии, обучении, поведении, социальной адаптации;

– в пределах компетенции при осуществлении инспектирования образовательных учреждений и проведении аттестации их руководителей рассматривать в качестве одного из критериев показатель состояния работы по защите прав обучающихся, воспитанников, профилактике их безнадзорности и административных и других правонарушений.

Помимо специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа органов управления образованием (специальные общеобразовательные школы открытого типа; специальные профессиональные училища открытого типа и другие виды образовательных учреждений открытого типа для несовершеннолетних) большую работу по превенции безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

В специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1[95]могут быть помещены несовершеннолетние в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет, нуждающиеся в особых условиях воспитания, обучения и требующие специального педагогического подхода в случаях, если они:

– не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

– достигли возраста, предусмотренного частями первой или второй ст. 20 Уголовного кодекса Российской Федерации, и не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими;

– осуждены за совершение преступления средней тяжести и освобождены судом от наказания в порядке, предусмотренном частью второй ст. 92 УК РФ (Освобождение от наказания несовершеннолетних).

Основаниями содержания несовершеннолетних в специальных общеобразовательных школах закрытого типа и специальных профессиональных училищах закрытого типа являются постановление судьи и приговор суда.

В коррекционные образовательные учреждения закрытого типа помещаются несовершеннолетние, имеющие отклонения в развитии и (или) заболевания, вызывающие необходимость их содержания, воспитания и обучения в таких учреждениях. Несовершеннолетний может быть направлен в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа до достижения им возраста восемнадцати лет, но не более чем на три года.

Досрочное прекращение пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа либо перевод в другое специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа осуществляется постановлением судьи по месту нахождения учреждения на основании совместного представления администрации учреждения и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту нахождения учреждения либо на основании ходатайства несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей при наличии заключения администрации

учреждения и комиссии по делам несовершеннолетних.

Пролонгация срока пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа по истечении срока, установленного судом, в случае необходимости завершения им общеобразовательной или профессиональной подготовки осуществляется по постановлению судьи по месту нахождения учреждения только на основании ходатайства несовершеннолетнего.

В специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа не могут быть помещены несовершеннолетние, имеющие заболевания, препятствующие их содержанию и обучению в указанных учреждениях. Перечень таких заболеваний утверждается Правительством Российской Федерации[96].

Администрация специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа в соответствии с уставом указанного учреждения или положением о нем:

– обеспечивает специальные условия содержания несовершеннолетних, включающие в себя охрану территории указанного учреждения; личную безопасность несовершеннолетних и их максимальную защищенность от негативного влияния; ограничение свободного входа на территорию указанного учреждения посторонних лиц; изоляцию несовершеннолетних, исключающую возможность их ухода с территории указанного учреждения по собственному желанию; круглосуточное наблюдение и контроль над несовершеннолетними, в том числе во время, отведенное для сна; проведение личного осмотра несовершеннолетних, осмотра их вещей, получаемых и отправляемых писем, посылок или иных почтовых сообщений;

– информирует органы внутренних дел по месту нахождения указанного учреждения и по месту жительства или месту пребывания несовершеннолетних о случаях их самовольного ухода и совместно с органами внутренних дел принимает меры по их обнаружению и возвращению в указанное учреждение;

– направляет в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту жительства или месту пребывания несовершеннолетнего извещение о его выпуске из указанного учреждения не позднее чем за один месяц до выпуска, а также характеристику на несовершеннолетнего и рекомендации о необходимости проведения с ним в дальнейшем индивидуальной профилактической работы и оказания ему содействия в трудовом и бытовом устройстве;

– готовит совместно с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав представления или

заключения в суд по месту нахождения указанного учреждения по вопросам:

• перевода несовершеннолетних в другие специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в связи с их возрастом, состоянием здоровья, а также в целях создания наиболее благоприятных условий для их исправления и реабилитации;

• прекращения пребывания несовершеннолетних в указанном учреждении до истечения установленного судом срока, если они ввиду исправления не нуждаются в дальнейшем применении этой меры воздействия либо если у них выявлены заболевания, препятствующие содержанию и обучению в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа;

• продления срока пребывания несовершеннолетних в указанном учреждении в случае необходимости завершения их общеобразовательной или профессиональной подготовки.

Должностные лица специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа имеют право:

– проводить личный осмотр несовершеннолетних, осмотр их вещей, получаемых и отправляемых ими писем, посылок или иных почтовых сообщений, территории указанного учреждения, спальных, бытовых, других помещений и находящегося в них имущества в целях выявления и изъятия предметов, запрещенных к хранению в указанных учреждениях, о чем составляется соответствующий акт. Переписка несовершеннолетнего с органами, осуществляющими контроль за деятельностью специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, с судом, прокуратурой, Уполномоченным по правам человека, ребенка в Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека, ребенка в субъекте Российской Федерации цензуре не подлежит. Переписка несовершеннолетнего с адвокатом или иным лицом, оказывающим юридическую помощь на законных основаниях, цензуре не подлежит, за исключением случаев, когда администрация специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа располагает достоверными данными о том, что содержащиеся в переписке сведения направлены на инициирование, планирование или организацию преступления либо вовлечение в его совершение других лиц. В этих случаях контроль почтовых, телеграфных или иных сообщений осуществляется по мотивированному решению администрации специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа. Копия такого решения направляется прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением законов соответствующим специальным учебно-воспитательным

учреждением закрытого типа;

– применять в исключительных случаях, когда иные меры не дали результата, в течение минимально необходимого времени меры физического сдерживания (физическую силу) в пределах, не унижающих человеческого достоинства, в целях пресечения совершения несовершеннолетними общественно опасных деяний или причинения ущерба своей жизни или здоровью либо для устранения иной опасности, непосредственно угрожающей охраняемым законом интересам других лиц или государства.

О намерении применить меры физического сдерживания (физическую силу) должностные лица специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа обязаны предварительно устно уведомить несовершеннолетних, предоставив им время, достаточное для прекращения противоправных деяний, за исключением случаев, когда промедление в применении этих мер создает непосредственную опасность жизни или здоровью несовершеннолетних либо других лиц или может повлечь иные тяжкие последствия.

О применении к несовершеннолетним мер физического сдерживания (физической силы) должностные лица специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа обязаны незамедлительно уведомить прокурора по месту нахождения указанного учреждения[97].

Итак, сущность трансформации воспитательно-профилактического комплекса определяется прежде всего тем, что существовавшая ранее «карательная» предупредительная политика, основанная на мерах социального контроля, общественно-административного и уголовного наказания, должна быть заменена на охранно-защитную профилактику, представленную комплексом сбалансированных мер адекватной социально-педагогической, медико-технологической и социально-правовой поддержки и помощи семье, детям и подросткам. Достижение желаемого эффекта в профилактике административных правонарушений и рецидивной преступности несовершеннолетних возможно лишь при условии привлечения к воспитательной работе с ними педагогов-профессионалов, а преодоление девиаций в поведении школьников целесообразно и правомерно начинать в первые годы их обучения в школе. В связи с этим особую важность имеет специальная коррекционная и профилактическая работа педагогов учреждений.

§ 3. Деятельность органов и учреждений здравоохранения по профилактике потребления несовершеннолетними спиртных напитков и наркотических средств

Органы управления здравоохранения ведут круглосуточный прием и обеспечивают содержание заблудившихся, подкинутых и других детей в возрасте до четырех лет, оставшихся без попечения родителей или законных представителей, а службы занятости населения участвуют в профессиональной ориентации несовершеннолетних и содействуют их трудовому устройству. Органы управления здравоохранения плотно занимаются профилактикой потребления несовершеннолетними спиртных напитков, одурманивающих веществ и наркотических средств.

Становление в России рыночной экономики ознаменовалось не только началом кардинальных реформ экономических и общественно-политических отношений, но и активизацией криминалитета. За небольшой период времени произошел количественный и качественный скачок уровня преступности. Деятельность криминальных группировок длительное время являлась неотъемлемой частью общественных отношений. Целью этой деятельности в первую очередь является финансовый доход. И, как показывает практика, одна из самых прибыльных статей криминального бизнеса – незаконный оборот спиртных напитков и наркотических средств.

Незаконное распространение спиртных напитков, наркотических средств и психотропных веществ признается в настоящее время одной из серьезных угроз национальной безопасности, здоровью населения страны и генофонду народов, в ней проживающих. Несмотря на то что за последние несколько лет в Российской Федерации количество лиц зарегистрированных органами здравоохранения, допускающих злоупотребление спиртными напитками и употребляющих наркотические средства без медицинских показаний, несколько уменьшилось, ситуация остается угрожающей.

Необходимо учитывать и фактор латентности этих показателей, так как сведения официальной статистики не всегда реально отражают существующее положение вещей. Подчеркнем, что в последнее время государством уделяется значительное внимание данной проблеме. В Стратегии национальной

безопасности Российской Федерации до 2020 года[98] одним из важнейших национальных интересов России определены интересы личности. В первую очередь они состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в физическом и интеллектуальном развитии человека и гражданина. Угрозой физического здоровья нации являются кризис систем здравоохранения и социальной защиты населения, рост потребления алкоголя и наркотических веществ. Таким образом, к числу первоочередных задач государства отнесено противодействие этому негативному явлению.

Особую обеспокоенность вызывает распространение алкоголя и наркотиков среди несовершеннолетних и увеличение связанных с этим административных правонарушений и преступлений. Одна из причин в том, что лица, совершающие противоправные деяния в раннем возрасте, позже значительно труднее поддаются перевоспитанию и составляют основной резерв для взрослой и рецидивной преступности, а употребление несовершеннолетними алкоголя, одурманивающих веществ, наркотических средств и психотропных веществ угрожает новому поколению граждан России.

Основными учреждениями системы здравоохранения, которые во взаимодействии с другими субъектами системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних занимаются профилактикой потребления алкоголя и наркотиков, являются районные (межрайонные), городские наркологические диспансеры и психоневрологические диспансеры различного уровня. Между тем пальму первенства в данном направлении, безусловно, можно присудить наркологическим диспансерам, которые являются лечебно-профилактическими учреждениями, организующими широкую профилактическую антиалкогольную работу по оказанию специализированной помощи лицам, в том числе и несовершеннолетним, злоупотребляющим алкогольными напитками, пьянствующим, страдающим алкоголизмом, наркоманиями, токсикоманиями различных форм.

Основными задачами и функциями наркологического диспансера по превенции употребления не достигшими совершеннолетия лицами спиртных напитков, одурманивающих веществ и наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров являются:

– обширная антиалкогольная пропаганда среди несовершеннолетнего населения и участие в антиалкогольном воспитании учащихся;

– профилактическая работа с целью прекращения злоупотребления, предупреждения возникновения алкоголизма

среди не достигших восемнадцатилетия лиц, злоупотребляющих алкогольными напитками и пьянствующих;

– раннее выявление и учет больных алкоголизмом и наркоманиями, а также несовершеннолетних, страдающих токсикоманиями;

– анонимное лечение несовершеннолетних лиц в ранних стадиях алкоголизма;

– лечебно-диагностическая, консультативная и психопрофилактическая помощь подросткам, больным алкоголизмом, наркоманиями, токсикоманиями, оказание данным больным квалифицированной, специализированной стационарной и амбулаторной медицинской помощи;

– изучение заболеваемости алкоголизмом, наркоманиями и токсикоманиями среди несовершеннолетнего населения;

– анализ эффективности оказываемой лечебной и профилактической помощи;

– социально-бытовая помощь несовершеннолетним, больным алкоголизмом, наркоманиями и токсикоманиями, находящимся под наблюдением диспансера;

– поддержание связи с соответствующими психоневрологическими стационарами по вопросам госпитализации и выписки подростков, больных алкоголизмом, наркоманиями и токсикоманиями, получение сведений на выписываемых для дальнейшего динамического наблюдения и преемственности в лечении.

До организации наркологических диспансеров и введения медицинской специальности «врач психиатр-нарколог» несовершеннолетние лица обслуживались обычно у детских психиатров или в наркологических кабинетах (отделениях) психоневрологических диспансеров. Приказом Минздрава СССР № 1180 от 26 декабря 1975 г. была введена в номенклатуру врачебная специальность «врач психиатр-нарколог». В то же время начали организовываться самостоятельные лечебно-профилактические учреждения здравоохранения – наркологические диспансеры. В «Положении о наркологическом диспансере» от 20 августа 1976 г. (№ 21-27/13-25) – первом законченном документе, регламентирующем функции и структуру наркодиспансера, содержится требование иметь в его составе подростковый кабинет, но не указывается численность подросткового населения, обслуживаемого одним врачом.

Со второй половины 1980-х годов неоднократными нормативными актами расширялась сфера услуг подросткам, нуждающимся в лечебно-профилактической наркологической помощи. Приказом № 76 от 18 марта 1997 г. было введено

наркологическое лечебно-профилактическое учреждение нового типа – «наркологический реабилитационный центр», услугами которого могли пользоваться подростки и основное звено которого являлось амбулаторным. В амбулаторном реабилитационном отделении одна должность врача психиатра-нарколога была установлена на 25 больных независимо от возрастной группы. Окончательный отход от территориального способа определения нагрузки на врача подросткового кабинета произошел с изданием приказа Минздрава России № 287 от 29 сентября 1997 г. «О мерах по совершенствованию наркологической помощи населению Российской Федерации»[99], в котором устанавливалась одна врачебная должность на 20 тысяч детско-подросткового населения. Таким образом, амбулаторная подростковая служба в настоящее время представлена кабинетами в составе наркодиспансеров (иногда в лечебно-профилактических учреждениях психиатрического или психоневрологического профиля при особых местных условиях), и амбулаторным звеном наркологических реабилитационных центров, по существу заменивших для подростков ранее организованные дневные стационары для больных алкоголизмом[100].

Наркологические реабилитационные Центры для детей и подростков создаются в мегаполисах, как правило, в составе крупных учреждений здравоохранения (например: Распоряжение Комитета по здравоохранению администрации Санкт-Петербурга от 21 июня 1999 г. № 135-р «О создании наркологического реабилитационного Центра для детей и подростков в составе Государственного учреждения здравоохранения «Межрайонный наркологический диспансер № 1»)[101].

Задачами деятельности наркологических центров:

– медико-психологическая поддержка пациентов, которая заключается в формировании определенных жизненных установок и обучении методам преодоления конфликтно-стрессовых ситуаций;

– формирование у не достигших совершеннолетия лиц навыков здорового образа жизни с установками на трезвость и отказ от употребления психоактивных средств и тренировка этих навыков в реальных ситуациях самообслуживания, коммуникации, взаимодействия, трудовой и досуговой деятельности;

– восстановление профессиональных навыков зависимых от наркотиков и алкоголя пациентов, стабилизация их профессиональных отношений;

– помощь в формировании здоровой микросреды

несовершеннолетнего пациента, укреплении в семье адекватной терапевтической атмосферы;

– поддержание связи с прошедшими реабилитацию несовершеннолетними лицами в целях профилактики рецидивов и своевременного вмешательства в кризисных ситуациях, а также в целях привлечения их к работе в реабилитационных программах в центре;

– информирование общественности о работе реабилитационного центра с целью привлечения пациентов, специалистов общественных организаций и населения к участию в реабилитационных программах, а также просвещения населения относительно характера болезненных наркотических и алкогольных зависимостей, факторов, способствующих их формированию, и возможностей преодоления.

Для оптимизации деятельности в области организации учреждений здравоохранения по превенции употребления несовершеннолетними алкоголя и наркотиков мы считаем целесообразным предложить ряд мер:

1. Реализация программ развития детских клинических больниц и наркологических диспансеров, утверждаемых постановлениями Правительства субъектов Российской Федерации, в рамках которых можно обеспечить улучшение качества лечебно-диагно-стического процесса в учреждениях здравоохранения. Это позволит увеличить финансирование статей расходов, закупать дорогостоящие медикаменты и реактивы, расширить возможности диагностических отделений, провести замену устаревшей диагностической медицинской аппаратуры, приобрести новые современные приборы, освоить более передовые лечебные методики.

2. Дооснащение современным лечебно-диагностическим оборудованием диагностических центров учреждений здравоохранения позволит увеличить число исследований по профилактике употребления лицами не достигшими совершеннолетия пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков, одурманивающих и психотропных веществ, наркотических средств.

3. Дальнейшее развитие сети телефонов доверия и консультативных пунктов, приближенных к населению, позволяющих родителям и детям получить психологическую и экстренную наркологическую помощь.

4. Продолжить организацию и развитие «уличной работы» с участием социальных работников с целью выявления больных наркоманиями несовершеннолетних, оказания им первичной помощи и привлечения к дальнейшему лечению.

5. Ориентировать врачей общей практики (семейных врачей) на раннее выявление больных наркоманией подростков и привлечение их к лечению с внедрением методологий сбора информации по наркотизации подростков.

6. Установить контроль над работой и развитием детско-подросткового звена наркологической службы регионов на основании анализа показателей деятельности наркологических учреждений.

Рекомендации по улучшению синхронизированного взаимодействия Минздрава России и МВД России по предупреждению потребления подростками алкогольных напитков и наркотических средств

I. В настоящие время при личном обращении несовершеннолетнего, систематически употребляющего спиртные напитки или наркотические вещества, к врачу-наркологу наркологического диспансера с просьбой о лечении, его не ставят на общий картотечный учет, и он проходит лечение анонимно. Лечение, как правило, проходит в течение нескольких лет и не всегда приводит к положительным результатам. Однако данный подросток, хоть и является пациентом с диагнозом алкоголизм или наркомания, по каким-то причинам может длительное время не попадать в поле зрения сотрудников органов внутренних дел, несмотря на то что ведет асоциальный образ жизни, потенциально склонен к совершению административных и иных правонарушений. По ведомственным инструкциям Минздрава России врачи-наркологи обязаны соблюдать принцип конфиденциальности лечения данных подростков, и сведения о их диагнозах и методиках лечения в органы внутренних дел не передаются.

В данном случае речь идет о возможных латентных правонарушениях, сведения о которых могут в значительной степени минимизировать как административные правонарушения, так и преступления в подростковой среде. Кроме того, данные лица могут вовлекать несовершеннолетних в однократное либо систематическое потребление алкогольных напитков или наркотических средств.

Поэтому целесообразно принять межведомственный нормативно-правовой акт, а именно совместный приказ Минздрава России и МВД России «Об обязательном совместном уведомлении учреждений здравоохранения и органов внутренних дел о несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, одурманивающие вещества и наркотические средства». Тогда

учреждения здравоохранения будут обязаны сообщать в органы внутренних дел персональные сведения о несовершеннолетнем, которому поставлен диагноз алкоголизм, токсикомания, наркомания, дату постановки на конфиденциальный учет в наркологическом диспансере, степень заболевания, виды лечения (стационарное, амбулаторное), перспективные способы и методики лечения, медико-психологические рекомендации по проведению индивидуальной профилактической работы в отношении подростка, незаконно употребляющего спиртосодержащие вещества или наркотики. Органы внутренних дел, в свою очередь, приняв информацию к сведению, в случае личного обращения несовершеннолетнего в наркологический диспансер, должны взять строгое обязательство не ставить подростка на профилактический учет в подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с заведением учетно-профилактических карточек или учетно-профилактических дел, а использовать данную информацию как оперативную.

II. Сотрудники отделов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел при выявлении несовершеннолетнего правонарушителя в состоянии опьянения или употребляющего спиртосодержащие, токсические, наркотические вещества составляют протокол об административном правонарушении, впоследствии ставят его на профилактический учет. При проведении индивидуальных профилактических мероприятий они делают запрос с уведомлением в наркологический диспансер, однако несмотря на шаговую доступность учреждений здравоохранения от органов внутренних дел, ответ в письменном виде может поступить по почте через несколько недель. Поэтому в дальнейшем целесообразно создать межведомственную базу данных (с фотографиями и анкетными данными подростка-правонарушителя), доступ к которой и у МВД России и у Минздрава России будет общим и постоянным. Это усилит взаимодействие и будет способствовать минимизации правонарушений в сегменте незаконного употребления несовершеннолетними спиртных напитков, одурманивающих веществ и наркотических средств.

III. Как правило, в наркологическом диспансере врач-нарколог, специализирующийся на работе с молодежью, только один, и лечение он проводит исключительно в кабинете учреждения здравоохранения. Однако практика показывает, что посещение несовершеннолетнего алкоголика, токсикомана или наркомана, состоящего на учете в инспекции по делам несовершеннолетних и у врача-нарколога по месту жительства, а

иногда и учебы (работы), позволяет увидеть картину заболевания в полном объеме. Представляется целесообразным скорректировать ведомственное законодательство Минздрава России и обязать врача-нарколога, совместно с инспектором по делам несовершеннолетних органа внутренних дел посещать подростка по месту жительства минимум один раз в квартал, с составлением акта обследования жилищно (семейно)-бытовых условий семьи.

В акте, подписываемом и сотрудником органов внутренних дел, и врачом-наркологом, должны быть четко обозначены индивидуальные прогрессивные средства превентивного воздействия на несовершеннолетнее лицо с учетом его личностно-психологических особенностей и социальной среды обитания, что, безусловно, должно оптимизировать работу по его переориентации на путь законопослушного поведения.

Итак, узловыми причинами и условиями правонарушений несовершеннолетних является совокупность следующих факторов: социально-экономических, организационно-правовых (состояние законодательства и уровень его соответствия социальной жизни общества), социально-демографических и субъективных (возрастные психологические особенности, мотивация поведения). Кроме того, одной из ключевых причин, порождающих противоправное поведение несовершеннолетних, является употребление ими спиртных напитков, одурманивающих веществ, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Несмотря на активные меры по профилактике данных асоциальных явлений в подростковом сегменте, состояние и динамика административных и иных правонарушений несовершеннолетних дают основание сделать вывод о новых негативных процессах, протекающих в подростковой среде и необходимости дальнейшего совершенствования комплексной работы по предупреждению административных и иных правонарушений несовершеннолетних в России.

§ 4. Особенности защиты и восстановления прав не достигших совершеннолетия лиц органами по делам молодежи и органами опеки и попечительства

Важным звеном цепи государственных субъектов по профилактике правонарушений несовершеннолетних являются органы по делам молодежи, которые участвуют в организации отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних, разрабатывают и реализуют целевые программы по профилактике их безнадзорности и правонарушений.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 409 «О Федеральном агентстве по делам молодежи»[102] федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, является Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь), находящееся в ведении Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации.

Федеральное агентство по делам молодежи осуществляет следующие основные полномочия в установленной сфере деятельности:

– организует реализацию мер государственной молодежной политики;

– по запросам молодежных и детских объединений организует подготовку и переподготовку кадров для этих объединений;

– осуществляет меры государственной поддержки молодежных и детских объединений по результатам конкурса проектов (программ) указанных объединений;

– формирует федеральный реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, и др.

Весомый вклад в профилактику безнадзорности, административных и других правонарушений, совершаемых подростками, вносят органы опеки и попечительства, которые осуществляют меры по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства. Опека и попечительство представляют собой форму устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет) посредством назначения органом опеки и попечительства

граждан-опекунов или попечителей. Опекуны являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия. Попечители обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять их от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со ст. 30 ГК РФ.

Задачами государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству являются:

– обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства;

– защита прав и законных интересов подопечных, то есть граждан, в отношении которых установлены опека или попечительство;

– обеспечение достойного уровня жизни подопечных;

– обеспечение исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий;

– обеспечение государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулирование такой деятельности[103].

Кроме того, среди задач территориальных органов опеки и попечительства целесообразно назвать обеспечение оптимальных условий жизни и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также несовершеннолетних, не имеющих нормальных условий для воспитания в семье, осуществление контроля за их содержанием, воспитанием и образованием; защиту личных неимущественных и имущественных прав и интересов несовершеннолетних; защиту личных неимущественных и имущественных прав и интересов совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными, и дееспособных совершеннолетних лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять свои права и выполнять свои обязанности.

Однако в своей работе органы опеки и попечительства сталкиваются со сложностями административно-правового характера.

1. В целях минимизации административных правонарушений, преступлений со стороны взрослых лиц в отношении малолетних

детей (речь идет о невыполнении родителями обязанностей по должному содержанию детей в виде оставления малолетних в опасности для их жизни или здоровья) для более качественного синхронизированного взаимодействия органов внутренних дел и органов опеки и попечительства необходимо унифицировать режим работы служащих муниципальных органов опеки и попечительства и инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

Общеизвестно, что изъятие малолетних детей, находящихся в опасном для их жизни или здоровья состоянии (ребенок находится без воды, еды, одежды) из квартиры, в случаях, когда их родители состоят на профилактическом учете с заведением учетно-профилактических карточек в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, и помещение детей в социально-реабилитационные центры, приюты, детские дома, школы-интернаты или учреждения здравоохранения возможно только в присутствии представителя органов опеки и попечительства и с его письменного согласия, которое удостоверяется подписью в акте об изъятии ребенка от родителей. Однако график работы органов опеки и попечительства (как правило, с 9:00 до 18:00 пять дней в неделю, за исключением выходных дней) отличен от графика несения службы сотрудников отделов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, которые работают поочередно в две смены (1-я смена с 9:30 до 18:15, 2-я смена с 15:00 до 23:00). Помимо этого инспектора по делам несовершеннолетних по очередности перекрывают все выходные и праздничные дни.

Рейды по неблагополучным адресам с целью инспектирования социально опасного положения малолетних детей, как правило, проводятся органами внутренних дел как раз в вечернее время, а иногда и в выходные, праздничные дни, а изъять малолетнего ребенка из семьи в целях защиты его жизни и здоровья без представителей муниципальных органов опеки и попечительства не представляется возможным.

Таким образом, для оптимизации усилий по защите прав и свобод детей следует скорректировать время работы служащих органов опеки и попечительства с учетом графика несения службы инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

2. Представителями несовершеннолетних от имени государства в суде при защите их прав и законных интересов являются (в тех случаях, когда это возможно лишь с применением института лишения родительских прав) только органы опеки и попечительства, которые являются органами исполнительной

власти. Оформив во взаимодействии с органами внутренних дел обширный материал на родителей, отрицательно влияющих на своих малолетних детей и не исполняющих установленных Конституцией Российской Федерации прямых обязанностей по их содержанию, воспитанию и обучению, и представив устно и письменно данный надлежащим образом оформленный материал в суде, в большинстве случаев судья под влиянием уверения матери ребенка коренным образом улучшить ситуацию, принимает решение оставить ребенка в семье, где он зачастую продолжает подвергаться пагубному воздействию со стороны злоупотребляющих спиртными напитками родителей.

Учитывая, что данный адрес, где ребенок находится в социально-опасном положении, неблагополучен, он остается на контроле, и служащие муниципального органа опеки и попечительства регулярно его инспектируют, а в случае повторения жесткого обращения с детьми вновь вынуждены собирать обширный пакет документов на лишение родительских прав и повторно направлять материалы в суд. Коэффициент полезного действия служащих органов опеки и попечительства в данном случае стремится к нулю.

Для совершенствования административной деятельности органов опеки и попечительства, целесообразно дополнить ст. 69 (Лишение родительских прав) Семейного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ[104], содержащую перечень случаев, когда родители (или один из них) могут быть лишены родительских прав: «родителями, совершившими, после направления материалов в суд на лишение родительских прав, более двух раз административное правонарушение по ст. 5.35. КоАП РФ[105], по которой комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав приняла решение о привлечении родителей к административной ответственности». Тогда и родители, зная, что в случае составления в их отношении трех административных протоколов по указанной статье административного законодательства, они неминуемо будут лишены родительских прав, возможно, задумаются и изменят свою позицию.

3. В соответствии с КоАП РФ органы опеки и попечительства не уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, а на практике и не являются субъектами, имеющими право составления протоколов об административных правонарушениях в отношении родителей (законных представителей), не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих обязанности по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. Это

касается и протоколов об административных правонарушениях на родителей (законных представителей), вовлекающих не достигшего совершеннолетия подростка в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ. Несмотря на то что они обязаны посещать неблагополучные семьи, и у них нередко имеются основания и возможность для составления протокола об административном правонарушении, эта деятельность не прописана в их должностных инструкциях, у них отсутствуют типографские бланки протоколов об административных правонарушениях, нет книг учета составленных административных материалов, нет канцелярий для их своевременного направления в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. В настоящий момент данную работу на практике в полном объеме выполняют подразделения органов внутренних дел.

В целях оптимизации административной деятельности органов опеки и попечительства и увеличению степени их государственно-властных и исполнительно-распорядительных полномочий, с нашей точки зрения, необходимо расширить федеральное и ведомственное законодательство, чтобы предоставить возможность органам опеки и попечительства составлять протоколы по некоторым статьям КоАП РФ на родителей, отрицательно влияющих на детей.

Следует подчеркнуть, что деятельность федеральных органов государственной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, структурно составляющих систему профилактики, направлена на максимальное обеспечение защиты интересов подростков, создание благоприятных условий для их полного включения в культурную и социально-экономическую жизнь общества.

Процессы оптимизации организации и деятельности системы превенции административных и других правонарушений несовершеннолетних требуют прежде всего четкого определения стоящих перед органами рассматриваемой системы задач в современных условиях, установления основных направлений деятельности, форм и методов их осуществления. Кроме того, необходимо создание эффективного механизма их реализации, обеспеченного правовыми, материально-техническими и социально-бытовыми условиями и гарантиями.

Глава 4. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПРОФИЛАКТИКУ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

§ 1. Основные направления деятельности отделов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел

Следует признать, что к настоящему моменту основной центр тяжести профилактической работы по предупреждению и пресечению правонарушений несовершеннолетних сместился в сторону органов внутренних дел, поскольку они и подразделения по делам несовершеннолетних в частности, являются замыкающим звеном в длинной цепи субъектов государственной профилактики безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия. Таким образом, роль подразделений полиции заключается, с одной стороны, в смягчении тех последствий, которые вызваны неэффективностью превентивной работы других субъектов на более ранних этапах профилактики, а с другой стороны, в осуществлении профилактических мероприятий непосредственно с несовершеннолетними лицами, поведение которых приобрело крайние формы девиации. В связи с этим у сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних больше специальных полномочий, определяемых Федеральным законом «О полиции»[106] и иными законодательными актами, чем у работников иных учреждений, занимающихся проблемами противоправного поведения и административных правонарушений несовершеннолетних.

В соответствии с действующим российским законодательством современная система профилактики правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия, может быть представлена тремя уровнями подразделений МВД России:

• первый уровень – подразделения по делам несовершеннолетних Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России;

• второй уровень – подразделения по делам несовершеннолетних аппаратов Министерств внутренних дел, Главных управлений внутренних дел, управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации, Управлений внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте МВД России;

• третий уровень – подразделения по делам несовершеннолетних городских, районных органов внутренних дел, линейных органов внутренних дел на транспорте.

Финансирование подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних осуществляется за счет средств федерального бюджета. Подразделения по делам несовершеннолетних, как правило, располагаются в зданиях горрайлинорган внутренних дел. Помещения по делам несовершеннолетних должны быть изолированными от помещений других подразделений, отвечать требованиям пожарной безопасности и санитарно-гигиеническим нормам, по-возможности иметь отдельный вход в здание горрайлиноргана.

При нахождении помещения подразделения по делам несовершеннолетних вне здания горрайлиноргана оно должно: быть изолированным от других помещений; иметь двери с запорами (замками): по-возможности наружную – дощатую, толщиной не менее 40 мм, обитую с наружной стороны листовым металлом, либо цельнометаллическую и внутреннюю, решетчатую металлическую; иметь на оконных проемах металлические решетки; иметь охранную сигнализацию.

При рассмотрении вопроса о выделении подразделению по делам несовершеннолетних служебного помещения учитывается возможность размещения в нем доставленных беспризорных или безнадзорных несовершеннолетних до помещения их в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

Распределение сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних на территории горрайлиноргана осуществляется по зональному принципу. Размеры и границы обслуживаемых ими зон определяются начальником горрайлиноргана с учетом оперативной обстановки и численности инспекторов. При этом:

– в территориальных органах внутренних дел численность населения в возрасте до восемнадцати лет, проживающих на участке, обслуживаемом инспектором по делам несовершеннолетних, не должна превышать четырех-пяти тысяч человек;

– в органах внутренних дел на транспорте размеры участков (зон) обслуживания зависят от количества станций, портов, пристаней и других факторов;

– штатная единица школьного инспектора полиции закрепляется за средним образовательным учреждением численностью не менее пятисот учащихся с учетом оперативной обстановки на территории муниципального образования;

– семейный инспектор полиции обслуживает, как правило, всю территорию горрайоргана внутренних дел, работая при этом только с наиболее неблагополучными семьями, где родители

отрицательно влияют на детей.

Закрепление инспектора по делам несовершеннолетних за обслуживаемой территорией и освобождение его от выполнения обязанностей осуществляется приказом начальника соответствующего органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория. В зависимости от оперативной обстановки начальник органа внутренних дел может уменьшить или увеличить размеры обслуживаемой территории.

Ключевые моменты по основам организации деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних регламентируются основным ведомственным нормативно-правовым актом по работе отделов по делам несовершеннолетних – приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569 «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел». В подразделении по делам несовершеннолетних ведется журнал учета профилактических мероприятий, в котором отражается деятельность инспекторов по проведению профилактических рейдов и операций, других мероприятий, а также проведение индивидуально-профилактических мероприятий в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, не состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних.

Осуществляя общую превенцию правонарушений несовершеннолетних, сотрудники подразделений собирают, обобщают, анализируют информацию о состоянии борьбы с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних на обслуживаемой территории; прогнозируют тенденции распространения негативных факторов, влияющих на состояние профилактики правонарушений несовершеннолетних; разрабатывают с учетом складывающейся обстановки планы мероприятий и вносят на их основе в государственные и общественные организации предложения о совершенствовании профилактической деятельности заинтересованных ведомств.

Выявление несовершеннолетних правонарушителей и лиц, отрицательно влияющих на них, начинается прежде всего с ежедневного просмотра сотрудником подразделения по делам несовершеннолетних: книги доставленных в дежурную часть органа внутренних дел; суточной сводки о совершенных преступлениях и задержанных лицах; книги учета сообщений о происшествиях.

Основаниями проведения индивидуальной профилактической работы инспекторами по делам несовершеннолетних в отношении несовершеннолетних, их

родителей или законных представителей являются обстоятельства, предусмотренные ст. 5 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», если они зафиксированы в следующих документах:

– заявлении несовершеннолетнего либо его родителей или законных представителей об оказании им помощи по вопросам, входящим в компетенцию органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– приговоре, определении или постановлении суда;

– постановлении комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, прокурора, следователя, органа дознания или начальника органа внутренних дел;

– заключении, утвержденном руководителем органа или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по результатам проведенной проверки жалоб, заявлений или других сообщений;

– документах, определенных законодательством как основания для помещения подростков в учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Несовершеннолетние, совершившие административные и иные правонарушения, могут быть доставлены в дежурную часть горрайоргана или в служебные помещения подразделений по делам несовершеннолетних на срок не более трех часов. Разбирательство проводит должностное лицо подразделения по делам несовершеннолетних, а в его отсутствие – оперативный дежурный по органу внутренних дел. При доставлении устанавливаются данные, характеризующие его личность, сведения о родных или законных представителях, условиях воспитания, обучения, в необходимых случаях оформляются материалы для привлечения к административной или уголовной ответственности. О задержании лица, не достигшего совершеннолетнего возраста, в обязательном порядке уведомляются его родители или заменяющие их лица. После разбирательства несовершеннолетнего передают в установленном порядке родителям или законным представителям, о чем делается отметка в протоколе административного задержания и книге учета лиц, доставленных в дежурную часть органа внутренних дел.

Инспектора по делам несовершеннолетних органа внутренних дел ведут два основных вида учета: учетно-профилактические карточки (УПК); и учетно-профилактические

дела (УПД).

Разрешение о постановке на учет в отделе по делам несовершеннолетних выявленного несовершеннолетнего правонарушителя дается в письменном виде начальником горрайоргана или его заместителем.

На учет с заведением учетно-профилактических карточек ставятся несовершеннолетние:

– употребляющие наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющие одурманивающие вещества;

– совершившие правонарушения, влекущие меры административного взыскания;

– совершившие правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, либо совершившие антиобщественные действия;

– освобожденные от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии или в связи с изменением обстановки, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия;

– не подлежащие уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

– не подлежащие уголовной ответственности вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством;

– обвиняемые в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу.

Учетно-профилактические карточки заполняются инспекторами по делам несовершеннолетних также на родителей, отрицательно влияющих на детей.

На учет с заведением учетно-профилактических дел ставятся несовершеннолетние:

– условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания;

– освобожденные от наказания вследствие акта амнистии или в связи с помилованием;

– получившие отсрочку отбывания наказания или отсрочку исполнения приговора;

– осужденные за совершение преступлений небольшой или средней тяжести и освобожденные судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

– осужденные условно;

– осужденные к обязательным работам, исправительным

работам или иным мерам, не связанным с лишением свободы[107].

Кроме того, в целях предупреждения групповых правонарушений может быть заведено одно наблюдательное дело на группу несовершеннолетних с антиобщественной направленностью тем инспектором по делам несовершеннолетних, в зоне обслуживания которого проживает большинство ее участников либо лидер группы.

Лица, поставленные на учет с заведением учетно-профилактических карточек и дел, регистрируются в журнале регистрации лиц, состоящих на учете подразделения по делам несовершеннолетних. Инспектора по делам несовершеннолетних о постановке на учет извещают образовательные учреждения, где они учатся, либо предприятия и учреждения, где работают. Наркологические учреждения оповещаются о несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, наркотические и другие одурманивающие средства. Помимо этого, два раза в год списки подростков от семнадцати до восемнадцати лет, состоящих на учете, направляются в военные комиссариаты.

Учетно-профилактическое дело ведется инспектором по делам несовершеннолетних в течение шести месяцев, по истечении которых срок ведения дела при необходимости продлевается по утвержденному начальником горрайлинорган или его заместителем постановлению каждый раз на шесть месяцев, но не более чем до достижения лицом восемнадцатилетнего возраста. К этому постановлению в каждом случае приобщается план профилактических мероприятий по предупреждению новых административных и иных правонарушений со стороны подучетного.

К учетно-профилактическим делам, как правило, приобщаются в хронологическом порядке следующие служебные документы:

• постановление о заведении дела;

• документы, содержащие сведения, послужившие основанием для постановки на учет;

• справка об установочных данных несовершеннолетнего;

• акт обследования семейно(жилищно)-бытовых условий;

• план индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетним;

• лист учета профилактических мероприятий;

• объяснения несовершеннолетнего, его родителей или законных представителей, полученные при постановке на учет, а также по фактам совершения подучетным административных и иных правонарушений;

• справка о первичной беседе руководителя горрайоргана с несовершеннолетним, его родителями или законными представителями;

• лист связей, в котором указываются сведения о лицах, с которыми общается несовершеннолетний, характер их влияния;

• лист ежемесячных проверок по информационно-справочным учетам о совершенных административных правонарушениях;

• информация из информационного центра о наличии судимостей;

• материалы, характеризующие подростка (характеристика с места жительства, учебы, работы);

• рапорты участковому уполномоченному полиции и оперативному уполномоченному полиции (о постановке несовершеннолетнего на учет и необходимости проведения с ним комплексной совместной профилактической работы);

• постановление о прекращении ведения учетно-профилактического дела.

Учетно-профилактические дела и учетно-профилактические карточки подлежат прекращению, и несовершеннолетние снимаются с учета в случаях:

– исправления (при этом лица, имеющие диагноз «наркомания» или «токсикомания», снимаются с учета по истечении пяти лет с момента воздержания от потребления наркотических и других средств, влекущих одурманивание; лица, потребляющие наркотические, другие средства, влекущие одурманивание, алкоголь, но не имеющие диагноза «наркомания» или «токсикомания», снимаются с учета по истечении одного года);

– достижения восемнадцати лет;

– вынесения судом определения об отмене условного осуждения или отсрочки отбывания наказания;

– истечения испытательного срока при условном осуждении;

– помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;

– совершения преступления, если в отношении лица избрана мера пресечения в виде заключения под стражу или при его осуждении к лишению свободы;

– наступления обстоятельств, исключающих возможность совершения правонарушений;

– смерти или признания лица умершим, безвестно отсутствующим.

На должностных лиц отделов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел возложена и обязанность осуществлять первоначальные действия по устройству детей, оставшихся без

попечения родителей или их законных представителей. При доставлении таких детей в горрайлинорганы или подразделения по делам несовершеннолетних составляется акт о помещении несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

Качество превенции правонарушений несовершеннолетних в крупных городах с развитой транспортной инфраструктурой во многом зависит от того, насколько тесно сотрудничают подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел на транспорте с территориальными подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

Должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, наряду с выполнением функций, присущих всем сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних, призваны:

– осуществлять меры по выявлению на объектах транспорта безнадзорных детей, передаче их родителям или лицам, их заменяющим, либо направлению их в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, информируя об этом органы внутренних дел по месту жительства несовершеннолетних;

– комплексно анализировать причины совершения несовершеннолетними правонарушений, повлекших нарушение безопасности движения на транспорте, несчастные случаи с подростками, и направлять по таким вопросам в заинтересованные органы и учреждения информацию с предложениями по устранению выявленных причин и условий;

– разрабатывать мероприятия по профилактике детского травматизма, правонарушений и иных деяний, угрожающих безопасной работе транспорта, и взаимодействовать в решении перечисленных задач с работниками транспортных организаций.

Основная часть работы в области предупреждения административных и иных правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет, не исчерпывается деятельностью органов внутренних дел. Предупреждение, осуществляемое органами внутренних дел, следует рассматривать в тесной связи с такой же деятельностью органов юстиции, прокуратуры и суда. Предупреждение административных и иных правонарушений несовершеннолетних требует комплексного подхода, объединения усилий многих субъектов, постоянного сочетания мер общего и индивидуального предупреждения на всех этапах превентивной работы.

Для перспективного развития новых тенденций деятельности подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних целесообразно предложить следующее.

1) С целью оптимизации работы подразделений по делам несовершеннолетних органы полиции комплектовать сотрудниками, которые имеют навыки и опыт работы с детьми; в системе учебных заведений МВД России разработать и внедрить учебную программу подготовки специалистов по данному направлению с профилем «деятельность инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел».

2) Необходимо исключить факты привлечения инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел к деятельности, не связанной с их основными функциями. Для этого дополнить главу III Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел[108] «Организация работы ПДН аппаратов МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, УВД (ОВД) МВД России» дел пунктом следующего содержания: «Принимают меры по исключению случаев привлечения инспекторов отделов по делам несовершеннолетних и школьных инспекторов полиции к деятельности, не связанной с их основными функциями». По выявленным фактам неоднократного привлечения инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел к деятельности, не связанной с выполнением возложенных на них обязанностей, проводить служебные проверки с привлечением руководителей, допустивших указанные нарушений к ответственности.

3) Требуется периодически вносить на рассмотрение как в Министерство внутренних дел Российской Федерации, так и в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложения, предусматривающие доведение до установленных нормативов штатной численности инспекторов подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и увеличения, с учетом возросших объемов работы, количества их помощников из числа внештатных сотрудников полиции.

4) Ежегодно вносить на рассмотрение в Министерство внутренних дел Российской Федерации и в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложения по повышению уровня материально-технического обеспечения и социальной защищенности сотрудников подразделений полиции по делам несовершеннолетних, в том числе по выделению служебных помещений на территории обслуживаемых участков, автотранспортных средств, установке в помещениях стационарной телефонной связи, созданию

автоматизированных рабочих мест.

5) Начальникам служб и подразделений полиции, затрагивающих в процессе осуществления профессиональной деятельности вопросы как прав и законных интересов несовершеннолетних, так и правонарушений лиц данной категории, в рамках занятий по служебной подготовке с личным составом рассматривать темы, касающиеся защиты прав, свобод и законных интересов детей и профилактики административных и иных правонарушений несовершеннолетних. Это будет способствовать повышению эффективности взаимодействия всех служб полиции с инспекторами по делам несовершеннолетних. По отработке вопросов указанных тем руководителям следует организовать прием зачетов.

6) Следует периодически проводить с инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел совещания на уровне Министерств внутренних дел, Главных управлений внутренних дел, Управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации, с заслушиванием инспекторов, допустивших определенные нарушения в процессе выполнения должностных обязанностей, выступлениями по модернизации деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, освещением новейшего законодательства и изучением дискуссионных моментов правоприменительной практики по направлению деятельности.

7) На базе факультетов переподготовки и повышения квалификации образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России следует проводить регулярные занятия с инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, другими сотрудниками подразделений полиции по темам, затрагивающим вопросы профилактики правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста.

8) В целях повышения эффективности согласованного взаимодействия инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с органами управления социальной защитой населения, органами управления образованием, органами опеки и попечительства, органами по делам молодежи, органами управления здравоохранением, органами службы занятости, прокуратуры и суда необходимо периодически на базе высших учебных заведений МВД России проводить тематические семинары-совещания и конференции с участием работников всех органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

9) Для минимизации количества латентных правонарушений,

совершенных лицами, не достигшими восемнадцати лет, декриминализации ситуации в субъектах Российской Федерации в подростковой среде и усиления связи инспекторов подразделений полиции по делам несовершеннолетних с населением, необходимо обеспечить информирование населения о порядке деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и школьных инспекторов полиции.

10) Необходимо регулярно осуществлять выезды сотрудников Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России, организационно-инспекторских подразделений МВД России, сотрудников аппаратов полиции по охране общественного порядка органов внутренних дел субъектов федерации с целью проверки состояния законности на территории, обслуживаемой инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

11) С целью дальнейшего эффективного внедрения новых форм контроля за деятельностью инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел следует осуществлять на плановой основе совместные с прокуратурой контрольные выезды руководителей горрайорганов внутренних дел на территории, обслуживаемые инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

12) По всем фактам нарушений в организации деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, ущемления прав и законных интересов несовершеннолетних, ухудшения криминогенной ситуации в образовательном учреждении, изложенным в представлениях прокуроров, качественно проводить служебные проверки, по результатам которых в случае выявления нарушений привлекать к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц.

13) Для консолидированного информационного и методического сопровождения деятельности подразделений по делам несовершеннолетних, других специализированных социальных институтов, работающих с подростками, увеличить тираж и организовать распространение по регионам Российской Федерации ежемесячного информационно-методического журнала «Инспектор по делам несовершеннолетних».

14) Разработать и ввести в действие «Кодекс поведения сотрудников органов внутренних дел при работе с несовершеннолетними лицами».

15) Ежегодно проводить конкурс на звание лучшего

инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в органах внутренних дел субъектов Российской Федерации, в процессе которого проверять профессиональные знания по нормативной документации, регламентирующей деятельность подразделений по делам несовершеннолетних, навыки владения табельным оружием, специальными средствами, боевыми приемами борьбы, анализировать умение инспектора применять имеющиеся навыки в смоделированных нештатных ситуациях.

16) Разработать новейшие методические рекомендации по организации деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и обеспечить ими территориальные органы внутренних дел.

17) Принять приказ МВД России «О мерах по усилению социальной защиты сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних», в котором установить положение о том, что инспекторам (старшим инспекторам) подразделений по делам несовершеннолетних горрайорганов внутренних дел производится дополнительная выплата за непрерывную службу.

Предупреждение подростковой преступности – это задача всех государственных органов, общественных организаций и объединений, следовательно, органам внутренних дел целесообразно расширять сотрудничество с общественными и благотворительными организациями и иными структурами гражданского общества для перспективного использования их позитивного потенциала в интересах несовершеннолетних, протекции их интересов и законных прав.

Итак, деятельность подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних остро нуждается в фундаментальном совершенствовании по целому ряду различных направлений. В частности, в сфере правоприменения материальных и процессуальных норм административного права следует вырабатывать единообразные не противоречащие законодательству подходы, кроме того, требуют определенной коррекции и сами нормы.

§ 2. Положительный опыт выполнения должностных обязанностей школьными инспекторами органов внутренних дел в субъектах Российской Федерации и по оптимизация их работы

Некоторое время назад в низовой структуре подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел были введены, помимо инспекторов по делам несовершеннолетних, дополнительные должности школьного инспектора. Введение этой должности практически на всей территории Российской Федерации способствовало усилению контроля над несовершеннолетними лицами, склонными к противоправной деятельности, в школах, на прилегающей к образовательным учреждениям территории и по месту их жительства.

Исследования подтвердили высокую эффективность деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, закрепленных за образовательными учреждениями. О высоком качестве организации деятельности школьных инспекторов в различных субъектах федерации можно говорить, исходя из комплекса положительных статистических данных в сегменте профилактики административных и иных правонарушений несовершеннолетних, полученных по запросам, направленным в органы внутренних дел субъектов Российской Федерации[109].

Определенный позитивный опыт работы школьных инспекторов по субъектам Российской Федерации уже наработан. Теперь следует обратиться к более детальному анализу тех форм работы указанных должностных лиц полиции по охране общественного порядка, которые, с одной стороны, позволяют обеспечить высокую эффективность превентивной деятельности в отношении лиц, не достигших восемнадцати лет, а с другой – являются результатом внедрения инновационных подходов, базирующихся на позитивной практике взаимодействия органов внутренних дел с иными государственными органами и учреждениями, общественными организациями, занимающимися вопросами как профилактики асоциального поведения, безнадзорности, беспризорности, административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних, так и защиты их законных интересов, прав и свобод.

Во многих органах внутренних дел субъектов Российской

Федерации проводится комплексная целенаправленная работа по повышению профессионального уровня сотрудников: большинством подразделений по делам несовершеннолетних практикуется проведение регулярных семинаров-совещаний. Позитивным опытом можно назвать совместные, регулярные обучающие занятия школьных инспекторов подразделений по делам несовершеннолетних Управления внутренних дел по Калининградской области с представителями Министерства образования правительства Калининградской области на темы: «Модель взаимодействия социального педагога и школьного инспектора в предупреждении отклоняющегося поведения школьников», «Проблемы защиты прав несовершеннолетних» и «Меры, принимаемые для обеспечения антитеррористической защищенности образовательных учреждений».

На базе МОУ СОШ № 38 г. Северодвинска Архангельской области проводится ежегодный городской семинар «Организация воспитательного процесса с трудными подростками», в работе которого принимают участие школьные инспектора городов Архангельска и Северодвинска. Цель семинара – представить, обобщить и научиться эффективно использовать положительный опыт организации воспитательного процесса с «трудными» учащимися вечерних школ. На семинарах, помимо школьных инспекторов, выступают с сообщениями о положительном опыте работы социальные педагоги, школьные психологи.

Кроме того, на базе образовательных учреждений Минобрнауки России, учебных центров и высших учебных заведений системы МВД России регулярно проводятся курсы повышения квалификации и дополнительного образования инспекторов по делам несовершеннолетних, закрепленных за образовательными учреждениями. Например, на базе Вологодского государственного педагогического университета со школьными инспекторами, работающими в должности менее года, постоянно проводятся занятия по повышению профессионального мастерства по специальному курсу «Организация профилактической и реабилитационной работы с детьми "группы риска". В учебном центре Главного управления внутренних дел по Пермскому краю с привлечением профессорско-преподавательского состава Пермского педагогического университета и представителей Министерств образования и социального развития Пермского края инспекторами изучаются темы, касающиеся психолого-педагогических основ деятельности школьных инспекторов и применения восстановительных технологий в профилактике административных и иных правонарушений лиц, не достигших

совершеннолетия.

Серьезное внимание в большинстве субъектов Российской Федерации уделяется привлечению несовершеннолетних правонарушителей к занятиям спортом и туризмом. Например, школьным инспектором органа внутренних дел по Исакогорскому округу г. Архангельска совместно с секретарем территориальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав была организована серия лыжных походов с воспитанниками Цигломенского детского дома, состоящими на внутришкольном учете и на учете в отделе по делам несовершеннолетних, в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. В ходе проведения данного мероприятия подросткам разъяснены меры безопасности в лесу, необходимость взаимовыручки в трудных жизненных ситуациях.

Школьным инспектором отдела по делам несовершеннолетних Управления внутренних дел по г. Северодвинску Архангельской области налажено сотрудничество с общественной студенческой организацией правоохранительной направленности «Вечерний дозор», совместно проведены «Веселые старты» для учащихся МОУ СОШ № 3 и спортивные мероприятия на территории МОУ СОШ № 38.

На базе спортивного зала ДЮСШ г. Вельска Архангельской области школьным инспектором проведено спортивно-профилактическое мероприятие «Золотая осень». В соревнованиях принимали участие команды несовершеннолетних, состоящих на учете в отделе по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, обучающихся в МОУ СОШ № 1 и ГОУ «Вельская специальная коррекционная школа-интернат». Все участники спортивных состязаний получили в подарок символический спортивный инвентарь, наиболее отличившимся вручены грамоты. Школьным инспектором органа внутренних дел по Котласскому району Архангельской области организованы спортивные соревнования по волейболу между командами МОУ «Сольвычегодская СОШ» и ГОУ «Сольвычегодский детский дом № 2».

Для учеников, состоящих на учете в отделе по делам несовершеннолетних органа внутренних дел Чусовского муниципального района Пермского края, организована лыжная секция. Инспектор, закрепленный за образовательным учреждением (по образованию тренер по горным лыжам), два раза в месяц проводит для желающих занятия на горнолыжной базе «Такман». В случае достижения подростками стабильных положительных результатов в тренировках их по желанию переводят в спортивную школу олимпийского резерва. В летнее время для состоящих на учете подростков во взаимодействии с

администрациями муниципальных районов проводятся туристические походы, осуществляются сплавы по рекам Пермского края.

Для учащихся ГОУ «Вельская специальная коррекционная школа-интернат» и воспитанников детского дома № 1 г. Вельска Архангельской области школьным инспектором организована экскурсия в г. Великий Устюг, где детям, состоящим на учете в отделе по делам несовершеннолетних, были торжественно вручены подарки от Деда Мороза.

Школьным инспектором органа внутренних дел по Ломоносовскому округу г. Архангельска организованы экскурсия школьников в музей архангельской полиции (милиции), а также ознакомительный выезд учащихся, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних, находящихся под следствием и условно осужденных, в Архангельскую воспитательную колонию. Многие инспекторы органов внутренних дел, закрепленные за образовательными учреждениями, проявляют инициативу в создании секций и кружков по изучению уголовного и административного законодательства, правил дорожного движения, проводят правовые конкурсы для школьников.

Школьным инспектором отдела по делам несовершеннолетних Управления внутренних дел г. Уссурийска Приморского края регулярно проводятся занятия с учениками старших классов на тему «Уголовная и административная ответственность», в ходе которых после лекционной части подросткам для применения полученных знаний предлагаются задачи с условиями, предусматривающими возможность выбора стратегии поведения в проблемно-правовых ситуациях.

Для учеников 5 – 11 классов образовательных учреждений г. Находка Приморского края инспекторами, закрепленными за школами, организованы интеллектуальные игры «Будем жить по закону», а также конкурсы рисунков и сочинений о полиции (милиции). Цель мероприятий – привитие интереса к изучению законодательства Российской Федерации. По результатам этих мероприятий победителям были вручены памятные подарки. Кроме этого, в школах г. Находка проводится правовая игра «Знаешь ли ты закон?».

В последнее время школьными инспекторами все активнее используется потенциал религиозной, нравственной, общечеловеческой и эстетической культуры. В различных регионах появляются новые формы профилактики противоправного поведения детей и подростков, в том числе с участием священнослужителей как Русской Православной церкви,

так и других конфессий. Изучение опыта взаимодействия школьных инспекторов, к примеру, с православной церковью в интересах совершенствования духовно-нравственного воспитания трудных подростков свидетельствует о том, что проводимая священнослужителями работа развивает духовность детей, формирует у них позитивные нравственные ориентиры.

С момента введения института школьных инспекторов по делам несовершеннолетних в образовательном учреждении Верещагинского муниципального района Пермского края при содействии инспектора реализуется воспитательная программа, включающая уроки христианской этики и морали, участие по желанию учеников в православных обрядах и праздниках. Эту работу проводят священнослужители Святолазаревского женского монастыря.

Однако, рассматривая данные виды деятельности, отметим, что в соответствии со ст. 14 Конституции Российская Федерация – светское государство, и никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Следовательно, духовное воспитание несовершеннолетних правонарушителей не может быть обязательным, им нельзя злоупотреблять.

Наработали прогрессивный опыт привлечения к профилактическим мероприятиям с несовершеннолетними правонарушителями общественных формирований правоохранительной направленности, в основном состоящих из законопослушных взрослых – родителей учащихся. Например, в восемнадцати образовательных учреждениях Калининградской области под руководством школьных инспекторов созданы и активно функционируют советы профилактики, актив дискотеки, штаб правопорядка и др.

Инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, закрепленные за образовательными учреждениями Усть-Кубинского и Кичмингскогородецкого районов Вологодской области, в своей профилактической работе с несовершеннолетними правонарушителями взаимодействуют с «советами отцов» школ. Практикуются выступления пожарных работников, врачей, военных из числа родителей школьников на тему выбора будущей профессии учащихся.

В Архангельской области совместно с социальными педагогами образовательных учреждений и родительскими патрулями регулярно проводятся рейды по местам концентрации подростков и неблагополучным семьям. В муниципальных образованиях «Сольвычегодское», «Приводинское»,

«Шипицынское», «Черемушское» Котласского района Архангельской области родительские патрули активно оказывают помощь в осуществлении охраны общественного порядка в выходные, праздничные дни и при проведении молодежных культурно-массовых мероприятий.

Во многих случаях проведение профилактических мероприятий инспекторами по делам несовершеннолетних, закрепленными за образовательными учреждениями, освещается в средствах массовой информации, что также дает положительный результат в профилактической работе, так как помогает изменить отношение окружающих к несовершеннолетним правонарушителям.

Итак, к настоящему моменту, когда уже накоплен положительный опыт работы школьных инспекторов полиции по субъектам Российской Федерации, назрела необходимость разработать и внедрить в практику новый концептуальный подход к осознанию и решению организационных, системно-правовых и методологических проблем, возникающих при организации деятельности школьных инспекторов полиции.

Отметим, что концепция профилактики противоправного поведения несовершеннолетних инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел представляет собой совокупность научно-обоснованных взглядов и положений на процессы и объекты воспитательного воздействия[110]. В процессуальном плане данная концепция определяет единство функций, образующих рациональную технологию профилактики асоциального поведения, которая состоит из процессов целеполагания, принятия решения, организации, регулирования, контроля и коррекции. На базе научного обоснования концепции формируются основные составляющие организационной системы профилактики асоциального поведения подростков: закономерности, принципы, методы, условия, организационные формы и оптимальные пути реализации в воспитательной практике. Ее отличительной особенностью является обеспечение согласованного и эффективного функционирования всех внешних и внутренних параметров, позволяющих внести упорядоченность, обоснованность и рациональную организацию в принятие и реализацию мер воспитательного воздействия на асоциальное поведение несовершеннолетних.

§ 3. Механизм совершенствования деятельности центров временного содержания органов внутренних дел для несовершеннолетних правонарушителей

Со временем жизнь подростков и требования правоохранительных органов к ним существенно изменились. Так, если пятьдесят лет назад основными правонарушениями лиц, не достигших совершеннолетия, были запрещенные разговоры на занятиях в образовательных учреждениях, ношение неразрешенной законом одежды (в нарушение форменной), бросание мусора не в специально отведенных для этого местах, то современные подростки совершают гораздо более серьезные проступки: употребление спиртного и наркотических средств, телефонный терроризм, поджоги и взрывы, грабежи и разбои; участвуют в бандах и несанкционированных вооруженных формированиях, в убийствах и других тяжких преступлениях. Для превенции и пресечения правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации действует специальная сбалансированная по сегментам воздействия многоканальная система профилактики.

Одним из важнейших звеньев в консолидированной цепи этой системы являются учреждения полиции закрытого типа, специально предназначенные для временного содержания несовершеннолетних, совершивших административные и иные правонарушения, а также преступников до достижения ими возраста уголовной ответственности. Они обеспечивают круглосуточный прием и временное содержание несовершеннолетних правонарушителей в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений, проводят индивидуальную профилактическую работу с доставленными несовершеннолетними, выявляют среди них лиц, причастных к совершению преступлений, административных правонарушений и других общественно опасных деяний, а также устанавливают обстоятельства, причины и условия, способствующие их совершению, и информируют об этом соответствующие органы внутренних дел и другие заинтересованные органы и учреждения; доставляют несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

За последнее время в системе органов внутренних дел была

проведена реорганизация центров временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей; на их основе созданы центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел[111] (ЦВСНП). Эти центры находятся в непосредственном подчинении министерств внутренних дел, главных управлений внутренних дел, управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации. В настоящее время на территории России функционирует около ста таких центров, их штатная численность составляет около двух тысяч человек.

В целях скоординированной превенции безнадзорности, беспризорности, административных и иных правонарушений несовершеннолетних центры организуют и самостоятельно осуществляют процедуру возвращения детей и подростков к месту их постоянного проживания или устройства, обеспечивая бесплатный проезд и питание в пути следования. Для перевозок несовершеннолетних на дальние расстояния, включая страны СНГ и Прибалтики, в России создано одиннадцать транзитных приемников: наиболее крупные из них – Московский, Санкт-Петербургский, Ростовский, Екатеринбургский, Пермский, Омский, Новосибирский, Красноярский, Хабаровский.

Каждый год в центры по всей территории Российской Федерации помещается несколько десятков тысяч «трудных» подростков. Так, согласно действующему законодательству в ЦВСНП могут быть помещены несовершеннолетние:

– направляемые по приговору суда или по постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

– временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

– самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

– совершившие общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние, в случаях, если необходимо обеспечить защиту жизни и здоровья несовершеннолетних или предупредить совершение ими повторного общественно опасного деяния, а также в случаях, если их личность не установлена, либо они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако вследствие

удаленности места их проживания не могут быть переданы в течение трех часов родителям или законным представителям;

– совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, в случаях, если личности несовершеннолетних не установлены, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы в течение трех часов родителям или иным законным представителям.

Единственным документом, служащим основанием для помещения несовершеннолетних в ЦВСНП, является приговор или постановление судьи, вынесенное по результатам рассмотрения представленных в суд материалов. Исключением из указанного правила является возможность помещения в ЦВСНП несовершеннолетних, указанных в п. 3 – 6 Инструкции по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, на срок не более сорока восьми часов на основании постановления начальника территориального или линейного отдела внутренних дел на транспорте либо его заместителя или оперативного дежурного соответствующего органа внутренних дел[112].

В данном контексте необходимо помнить, что если решение о помещении в ЦВСНП принимают должностные лица органов внутренних дел, то в соответствии со ст. 31.1. Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» начальник органа внутренних дел по месту задержания несовершеннолетних или его заместитель не позднее, чем за двадцать четыре часа до истечения срока нахождения несовершеннолетних в центре, обязан направить в суд материалы об их помещении в ЦВСНП для решения вопроса о дальнейшем их освобождении или, напротив, о содержании.

Направляемые материалы должны содержать достаточные данные, подтверждающие совершение общественно опасного деяния несовершеннолетним, не достигшим возраста, с которого наступает уголовная ответственность за эти деяния, или правонарушения, влекущего административную ответственность, либо факт самовольного ухода из специального учебно-

воспитательного учреждения закрытого типа. Кроме того, в документах должны быть указаны цели и мотивы помещения несовершеннолетнего в центр и данные, свидетельствующие о необходимости обеспечения защиты жизни или сохранения здоровья несовершеннолетнего либо предупреждения совершения им повторного общественно опасного деяния.

С направляемыми надлежащим образом заполненными документами имеют право знакомиться несовершеннолетний, его родители или иные законные представители либо представитель органа опеки и попечительства. Указанные материалы рассматриваются по месту задержания несовершеннолетнего единолично судьей в течение суток с момента их представления в суд, но не позднее сорока восьми часов, исчисляемых с момента помещения подростка в ЦВСНП.

В процессе всестороннего рассмотрения материалов участвуют несовершеннолетний, его родители или иные законные представители, адвокат, прокурор, представители ЦВСНП и подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, в рассмотрении документов также могут принимать участие представители Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органа опеки и попечительства. Кроме того, о каждом случае помещения несовершеннолетних в ЦВСНП администрация центра или руководитель органа внутренних дел должны в течение двадцати четырех часов уведомлять прокурора.

Не достигшие совершеннолетия правонарушители могут находиться в центре в течение времени, минимально необходимого для их устройства, но не более тридцати суток. В исключительных случаях это время может быть продлено на основании постановления судьи на срок до пятнадцати суток, в который не входят: период карантина, объявленный органом управления здравоохранением, время болезни несовершеннолетнего, которая подтверждена учреждением здравоохранения и препятствует его возвращению в семью или направлению в соответствующее учреждение, и время рассмотрения жалобы или протеста прокурора на приговор суда или постановление судьи о помещении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

Подростки-правонарушители принимаются центрами временного содержания круглосуточно. Перед помещением в центр временного содержания проводится личный осмотр несовершеннолетнего и его вещей, запрещенные к хранению предметы изымаются, о чем составляется акт личного осмотра. Осмотр осуществляется должностным лицом центра в

присутствии двух других работников центра или понятых одного пола с доставленным несовершеннолетним правонарушителем. В рамках проводимого осмотра подлежат обязательному изъятию оружие, боеприпасы, взрывчатые, ядовитые, наркотические средства, психотропные вещества, деньги, ювелирные изделия, ценные бумаги, игральные карты, табачные изделия, спиртные напитки, спички, медикаменты, не разрешенные к употреблению медицинскими работниками центра, документы, колющие, пилящие и режущие предметы, стеклянная посуда, а также иные предметы, хранение которых в центре не допускается, либо вещи, которые могут свидетельствовать о возможной причастности несовершеннолетних к совершению преступления[113].

Вещи, изъятые у несовершеннолетнего правонарушителя, описываются в протоколе личного осмотра подростка. Предметы, хранение которых в центре запрещено, но не относящиеся к ценным предметам (табачные изделия, игральные карты и т.д.), уничтожаются в случае, если они не приобретены преступным путем и не являются вещественными доказательствами по делам об административных правонарушениях и уголовным делам. Об их уничтожении сотрудниками центра составляется акт. Наиболее ценные предметы и деньги в установленном порядке сдаются на хранение бухгалтеру, а в случае его отсутствия – другому сотруднику центра, назначенному ответственным за хранение ценностей[114].

Все помещаемые в центр не достигшие восемнадцатилетия правонарушители в обязательном порядке проходят комплексное медицинское обследование в медицинском пункте или медицинской части в ЦВСНП, так как подростков зачастую доставляют с улиц, из подвалов, чердаков, подземных коммуникаций.

Несовершеннолетние правонарушители, помещенные в ЦВСНП, распределяются в зависимости от возраста и пола по группам, численность которых, как правило, не превышает 20 человек, и находятся под круглосуточным наблюдением должностных лиц данных учреждений. Они содержатся в условиях, исключающих возможность самовольного ухода и совершения правонарушений. Прогулки осуществляются в пределах территории учреждения закрытого типа.

Все правонарушители-подростки регистрируются в специальном журнале учета центра, на них заполняются учетно-статистические карточки, заводятся учетные дела, в которых сосредоточиваются документы, послужившие основанием для помещения в центр временного содержания, анкета, план индивидуальной воспитательной работы, акт личного осмотра,

объяснения несовершеннолетнего, материалы о проведенных профилактических мероприятиях, сведения о применении к несовершеннолетнему мер поощрения или взыскания, о возрасте доставленного, его словесный портрет, данные о его родителях, лицах, их заменяющих, справка о состоянии здоровья, документы, послужившие основанием для освобождения из центра временного содержания.

Содержащиеся в ЦВСНП подростки бесплатно обеспечиваются питанием, обувью, одеждой и другими предметами вещевого довольствия, а также коммунально-бытовыми услугами.

На территории центра, как правило, размещаются: здание центра, гараж-стоянка, складские помещения, столовая, спортивные и игровые площадки, тренажерный зал, учебные классы, библиотека, ограждения с охранно-тревожной сигнализацией, контрольно-пропускной пункт. Комнаты для несовершеннолетних оборудуются одноярусными кроватями и другой необходимой мебелью. Режим дня составляется с учетом круглосуточного пребывания несовершеннолетних и обеспечивается дежурным нарядом.

В обязанности дежурных по режиму входит: сопровождение в туалет, душевую, столовую, на учебные занятия, прогулку, в медицинские учреждения, судебные заседания; обеспечение условий нахождения и режима, исключающих возможность самовольного ухода и совершения подростками правонарушений; переправление несовершеннолетних к месту жительства или устройства, а также осуществление в пределах своей компетентности других срочных и действенных мер по устройству не достигших восемнадцатилетия лиц, содержащихся в ЦВСНП.

Подросткам разрешается без ограничений переписка и встречи с родителями или лицами, их заменяющими, родственниками и знакомыми, представителями общественных организаций, им также разрешается получение посылок и передач. Переписка, встречи, посылки и передачи контролируются должностными лицами ЦВСНП. Заявления и жалобы, адресованные в органы прокуратуры, контролю не подлежат и направляются соответствующим прокурорам.

Общая профилактическая работа сотрудников ЦВСНП предполагает осуществление широкого спектра мероприятий, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений несовершеннолетними. Для этого могут использоваться такие формы, как:

• лекции, беседы с воспитанниками на правовую и нравственную тематику;

• показ телепередач и видеофильмов;

• разъяснение текущего законодательства (в том числе и ответственности за совершенные правонарушения);

• приглашение представителей прокуратуры и суда для выступления перед несовершеннолетними.

Несовершеннолетних, отличившихся с положительной стороны, начальник центра вправе поощрить (объявить благодарность или наградить памятным подарком), а к нарушителям дисциплины применить меры взыскания (предупреждение, выговор, строгий выговор).

Подчеркнем, что сейчас в рамках достаточного материально-технического обеспечения деятельности центров, они справляются с возложенными на них комплексными задачами, однако, по нашему мнению, их превентивный потенциал в изучаемом сегменте используется не в полном объеме. Представляется, что их деятельность вполне может быть углублена и расширена: кроме работы с подростками-правонарушителями, уже совершившими общественно опасное деяние, она может включать работу с безнадзорными – потенциальными правонарушителями в будущем. Материальная база центров и их штатная численность в полном объеме практически всегда позволяют осуществлять раздельное содержание групп подростков и проведение в их отношении разнообразных по характеру предупредительных мероприятий.

§ 4. Взаимодействие служб и подразделений полиции по профилактике безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних с субъектами государственной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав

Успешное выполнение задач по профилактике и противодействию административным правонарушениям и преступлениям лиц, не достигших совершеннолетия, во многом зависит от эффективности синхронизированного взаимодействия всех субъектов системы превенции. В общей теории права взаимодействие рассматривается как согласованные по цели, месту и времени усилия и взаимная помощь по достижению задач, стоящих перед взаимодействующими субъектами. Оно реализуется в процессе многогранной совместной деятельности.

Распространение таких негативных социальных явлений, как детская безнадзорность и правонарушения несовершеннолетних, содержит в себе угрозу нормальному развитию государства, поскольку способствует росту административных и иных правонарушений, наркомании, увеличению количества заболеваний, подрывает нравственные основы общества. Общность целей различных субъектов предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних обычно рассматривается в качестве одной из объективных предпосылок взаимодействия, в котором заинтересованы стороны, поскольку не каждая из них располагает всеми необходимыми средствами для решения общих задач.

От правильной координации органов и организаций системы превенции правонарушений не достигших восемнадцатилетия лиц, четкого построения функциональных вертикалей, от целенаправленного приложения усилий работников подразделений по делам несовершеннолетних зависит не только профилактика преступности несовершеннолетних, но и эффективность предупреждения негативных явлений в целом в детской и молодежной среде.

Актуальность данного обстоятельства подчеркивается еще и тем, что в каждом территориальном образовании имеется большое количество различных по своему характеру и

ведомственной принадлежности государственных, муниципальных и общественных объединений, занимающихся вопросами профилактики правонарушений несовершеннолетних. Несогласованность их действий и изолированность друг от друга не только снижает эффективность работы в целом всей системы, но и ведет к ненужному дублированию функций и полномочий, излишним тратам ресурсов и сил.

Необходимо уделять большое внимание также налаживанию координации деятельности субъектов предупреждения. При этом следует разграничивать понятия «взаимодействие» и «координация».

А.П. Коренев, рассматривая вопросы организации управления в органах внутренних дел, подчеркивал, что «взаимодействие – это взаимное согласование действий двух и более служб, отдельных, не подчиненных друг другу участников управления, совместно решающих какую-либо общую задачу». Взаимодействие может выражаться в совместном планировании мероприятий, обмене информацией, совместном проведении мероприятий и др[115].

А.П. Ипакян и К.С. Геворкян указывают, что «взаимодействие является одним из существенных проявлений управления, ибо само управление – обеспечение согласованности совместной деятельности»[116].

Представляется справедливым мнение А.В. Загорного, что «взаимодействие есть согласованная совместная деятельность различных, равноправных субъектов предупреждения правонарушений, а координация есть средство обеспечения согласования, управления этой деятельностью»[117].

Таким образом, можно выделить ряд основных признаков, которые характеризуют взаимодействие различных субъектов, в том числе и органов внутренних дел:

• согласованность мероприятий по цели, месту и времени;

• дифференциация функций субъектов в сочетании с взаимным подкреплением и совместным маневром средствами и силами;

• наличие совместной программы и плана организационных мероприятий, совместного информационно-методического обеспечения;

• равноправие субъектов, взаимодействующих на одном уровне; это не исключает, однако, выделения иерархических уровней координации, как и ее головных (ведущих) субъектов;

• наличие нормативно-правовой базы.

Ядром содержательной работы по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является

комплекс разнообразных мероприятий социально-экономического, организационного, воспитательного характера, среди которых правовые и административно-правовые меры играют достаточно важную роль. Основной центр тяжести непосредственного противодействия и борьбы с правонарушениями несовершеннолетних, как уже упоминалось, лежит на органах внутренних дел. В настоящее время усилия органов внутренних дел сосредоточены на реализации задач:

– по предупреждению преступлений и административных правонарушений со стороны несовершеннолетних;

– проведению индивидуально-профилактических мероприятий; выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений среди несовершеннолетних;

– укреплению взаимодействия с органами социальной защиты, образования, занятости, здравоохранения, трудовыми коллективами, общественными объединениями и благотворительными фондами.

Ключевая роль в этой работе отводится подразделениям органов внутренних дел, входящим в состав полиции по охране общественного порядка, так как полиция общественной безопасности занимает одно из приоритетных мест среди правоохранительных органов, осуществляющих защиту прав и законных интересов лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста.

• Во-первых, полиция по охране общественного порядка выполняет наибольшую часть полицейских функций в поддержании общественного порядка и общественной безопасности. Это, к примеру, обеспечение личной безопасности не достигших совершеннолетия лиц, общая и индивидуальная профилактика правонарушений несовершеннолетних, административно-юрисдикционная деятельность, производство дознания.

• Во-вторых, полиция по охране общественного порядка – это самая крупная правоохранительная структура Российской Федерации, службы которой работают в непрерывном режиме, позволяющем оказывать помощь и защищать несовершеннолетних лиц в любое время.

• В-третьих, обширен круг правоотношений сотрудников полиции по охране общественного порядка в процессе осуществления протекции прав, свобод и законных интересов детей и подростков – это профилактические, административно-деликтные, уголовно-процессуальные, надзорные, правоотношения.

В структуре полиции выделяются как специализированные

подразделения по осуществлению правовой защиты прав несовершеннолетних – отделы (отделения) по делам несовершеннолетних и ЦВСНП и подразделения, для которых данная функция не является приоритетной – это дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы полиции, участковых уполномоченных и иные подразделения, призванные к решению стоящих перед полицией задач в соответствии с Федеральным законом «О полиции»[118].

Несмотря на это, эффективность профилактики безнадзорности, административных и более существенных правонарушений несовершеннолетних, защита их прав в большой степени зависит от организации деловых контактов всех служб органов внутренних дел между собой, с иными правоохранительными органами и заинтересованными ведомствами.

Только на территориальном уровне вопросами профилактики правонарушений несовершеннолетних занимаются более двадцати различных по своему характеру и ведомственной принадлежности государственных, муниципальных и общественных организаций. Вследствие их изолированности возникает риск дублирования функций, излишней траты сил и средств, что в конечном итоге ведет к рассогласованности и неэффективности функционирования всей многоуровневой системы профилактики. Именно поэтому Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определяются не только субъекты профилактики, но и их права и обязанности в данной сфере деятельности.

В системе органов внутренних дел, уполномоченных решать вопросы, связанные с предупреждением административных и иных правонарушений несовершеннолетних, практически нет службы или подразделения, которые не проводили бы эту работу в большей или в меньшей степени: патрульно-постовые наряды полиции по охране общественного порядка, дежурные части территориальных органов внутренних дел и органов внутренних дел на транспорте, сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения, участковые уполномоченные полиции, сотрудники полиции по оперативной работе, аппараты следственных подразделений, дознавателей органов внутренних дел, представители федеральной миграционной службы, подведомственной МВД России.

К наиболее распространенным формам взаимодействия инспекторов по делам несовершеннолетних и других служб органов внутренних дел можно отнести:

– взаимный обмен информацией о происшествиях;

– проведение совместных инструктажей, совещаний;

– совместная подготовка различных документов, информации, отчетов;

– совместный анализ и оценка оперативной обстановки, характеризующей состояние безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в городе, районе, пригороде, конкретной зоне обслуживания;

– совместное планирование и разработка мероприятий по комплексному использованию сил и средств, разработка и проведение масштабных профилактических мероприятий, рейдов и таких операций, как «Подросток»; «Подросток – семья»; «Подросток – игла»; «Подросток – Курорт»; «Внимание, дети!»; «SOS»; «Шанс»; «Семья»; «Забота»; «Защита»; «Усыновитель»; «Здоровье»; «Зимние каникулы»; «Летние каникулы»; «Всеобуч»; «Быт»; «Контакт»; «Безнадзорные дети»; «Безнадзорник»; «Брошенные дети»; «Дети улиц»; «Подворотня»; «Табор»; «Беглец»; «Усыновитель»; «Полиция и дети»; «Условник»; «Геймер»; «Игрок»; «Группа»; «Лидер»; «Свисток»; «Семафор»; «Мотоциклист»; «Сфера безопасности»; «Вихрь-Антитеррор»; «Без наркотиков»; «Мак» и др.

План специальной операции содержит четкие цели и задачи, расчет сил и средств, их расстановку и порядок ввода в действие, обусловливает создание оперативного штаба по руководству операцией, формы взаимодействия и обмена информацией между горрайорганами внутренних дел, а также заинтересованными ведомствами и организациями, порядок действия всех нарядов полиции, осуществление оперативного разбирательства с задержанными лицами. План, как правило, содержит три раздела:

1. Организационные мероприятия.

2. Профилактика правонарушений несовершеннолетних и в отношении них.

3. Мероприятия по выявлению и пресечению правонарушений несовершеннолетних и в их отношении.

К плану прилагаются схема связи, карта местности с нанесенной обстановкой и другие необходимые материалы.

Сотрудник любого подразделения органа внутренних дел при выявлении несовершеннолетних правонарушителей и родителей, отрицательно влияющих на детей, обязан составить рапорт, который после рассмотрения начальником органа внутренних дел или его заместителем передается в подразделения по делам несовершеннолетних. В свою очередь, инспекторы по делам несовершеннолетних органов внутренних дел при получении информации о несовершеннолетних правонарушителях, родителях, отрицательно влияющих на детей, и при наличии

оснований, представляют начальнику органа внутренних дел предложения о постановке на учет указанных лиц, проводят с ними индивидуальную профилактическую работу. В случае, если указанные лица уже состоят на учете у инспекторов по делам несовершеннолетних, делаются соответствующие отметки в учетных документах о правонарушении и принятых в этой связи мерах.

Информирование как одна из форм взаимодействия широко используется на межведомственном уровне. В частности, инспекторы по делам несовершеннолетних информируют:

– органы прокуратуры – о нарушении прав и свобод несовершеннолетних;

– комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемую органом местного самоуправления, – о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других прав, а также о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– органы опеки и попечительства – о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию;

– органы управления социальной защитой населения – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении;

– органы управления здравоохранением – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением спиртных напитков, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ;

– органы управления образованием – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с самовольным уходом из детских домов, школ-интернатов и других детских учреждений либо в связи с прекращением по неуважительным причинам занятий в образовательных учреждениях;

– органы по делам молодежи – о выявлении несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в помощи для организации отдыха, досуга, занятости.

Однако было бы ошибкой свести весь потенциал средств и форм взаимодействия субъектов профилактики асоциального поведения, безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних к межведомственному обмену информацией. К таковым могут быть также отнесены и выступления в образовательных учреждениях по вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних, встречи с родителями школьников на собраниях. Во время подобных мероприятий инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел не только информируют родителей о состоянии безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, но и формируют позитивное общественное мнение о деятельности органов внутренних дел в целом, получают возможность прямого общения с гражданами.

В последние годы укреплению синхронизированного взаимодействия и более тесному сотрудничеству инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с учебными заведениями, службой занятости, органами здравоохранения, центрами психолого-медицинской помощи несовершеннолетним способствовало принятие целого ряда ведомственных и межведомственных нормативных актов. Так, в целях более четкой регламентации порядка приема в лечебные учреждения детей, нуждающихся в медицинской помощи, доставляемых сотрудниками полиции, принят совместный приказ Минздрава России, МВД России от 20 августа 2003 г. № 414/633 «О взаимодействии учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел».

Важную роль играют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые являются коллегиальными органами, включающими в себя представителей практически всех заинтересованных ведомств, занимающихся вопросами образования, здравоохранения, социальной защиты населения, профилактики правонарушений несовершеннолетних, строящими свою работу при широком участии общественности. Значение тесного сотрудничества этих комиссий с инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел трудно переоценить.

В предупреждении безнадзорности, административных и других правонарушений несовершеннолетних особое место занимает совместная работа комиссий по делам несовершеннолетних и инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел по трудоустройству учеников старших классов в период летних каникул. Одной из

важнейших функций комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав является постоянный контроль за проведением воспитательной работы, общеобразовательного и профессионально-технического обучения, условиями содержания и правильностью организации труда в специальных учебно-воспитательных учреждениях и оказание им необходимой помощи.

Однако в настоящее время полноценная нормативно-правовая база деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав создана лишь в трети регионов страны[119]. Это означает, что в тех субъектах Российской Федерации, где нет своих собственных законов, определяющих статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, порядок образования комиссий, действующих при органах местного самоуправления, стал пробелом в законодательстве, который неизвестно когда будет восполнен. И, наконец, несовершенство законодательного регулирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав является одной из причин обоснования необходимости учреждения ювенальной юстиции, т.е. специализированных судов по делам несовершеннолетних[120].

Согласно другому мнению, ответственность за решение всех воспитательных и предупредительных проблем конкретной территории (район, город и т.д.) следует возложить на центры социального обслуживания населения при постепенном выводе и переподчинении учреждений предупреждения системы МВД России непосредственно муниципальным органам[121].

Некоторые же специалисты все-таки видят резервы в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, возлагая на них ответственность за организационное руководство субъектами предупреждения на соответствующей территории совместно с отделами по работе с молодежью администраций районов (городов)[122].

Представляется, что на современном этапе именно такая комиссия еще долго может служить центром или ядром организации взаимодействия и координации предупредительной работы с несовершеннолетними, поскольку она является коллегиальным органом, включающим представителей практически всех заинтересованных ведомств, занимающихся вопросами образования, здравоохранения, социальной защиты населения, предупреждения правонарушений несовершеннолетних на территории муниципальных образований, органом, строящим свою работу «при широком участии общественности»[123], «совмещающим в себе

одновременно черты государственного органа и общественной организации»[124].

В пользу этой точки зрения говорит то обстоятельство, что цели и задачи разнообразных и многочисленных звеньев системы органов внутренних дел по работе с несовершеннолетними часто не просто не совпадают, но и являются взаимоисключающими, противоречащими друг другу. Разные ведомства стремятся подчеркнуть собственную значимость и важность их функций и полномочий, многие идут дальше и стараются показатель слабые места и недостатки своих «конкурентов».

На фоне такой борьбы за полномочия концентрация их по координации всей системы органов по работе с несовершеннолетними в рамках одного какого-либо ведомства только усугубит ситуацию, сосредоточив всю полноту власти и координационный приоритет в руках одного из ведомств.

Это может негативно отразиться на функционировании всей системы предупреждения в целом. На платформе и базируются доводы сторонников комиссий по делам несовершеннолетних. При этом комиссии видятся сторонникам данной концепции в качестве центра, обеспечивающего координацию и взаимодействие органов исполнительной власти всех уровней.

Рассмотрим взаимодействие отделов по делам несовершеннолетних с уголовно-исполнительными инспекциями Министерства юстиции России. Согласно современным статистическим данным, примерно к 70% несовершеннолетних, привлекаемых к уголовной ответственности, применяется условное осуждение. При этом значительная часть из них совершает новые преступления в течение испытательного срока. В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация, поскольку контроль за поведением условно осужденных несовершеннолетних одновременно осуществляют подразделения, относящиеся к министерству юстиции и Министерству внутренних дел.

Не рассматривая общих причин и условий рецидивной преступности, остановимся лишь на положительно зарекомендовавших себя на практике путях предупреждении рецидива. Подразделениям по делам несовершеннолетних горрайлинорганов внутренних дел и уголовно-исполнительным инспекциям территориальных органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции России при планировании мероприятий по организации контроля за поведением осужденных и осуществлении индивидуальной профилактической работы следует предусматривать:

– проведение совместных совещаний-семинаров, оперативных

совещаний, занятий в системе служебной подготовки, рейдов и специальных операций, изучения приказов, взаимного обмена информацией о поведении, образе жизни осужденных, примененных к ним мерах воздействия;

– обсуждение вопросов организации предотвращения преступности условно осужденных на оперативных совещаниях территориальных органов уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел;

– на основе анализа динамики правонарушений, совершенных осужденными, готовить руководству территориальных органов уголовно-исполнительной системы, органов внутренних дел, прокуратуры, управления образованием, здравоохранением, социальной защитой населения, опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав совместные информационно-аналитические документы о состоянии работы с условно осужденными. Вносить в указанные органы предложения об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений.

Существенную роль в качественном перевоспитании подростка, совершившего правонарушение, может оказать институт общественных воспитателей, который мы предлагаем ввести на федеральном уровне. Данный институт должен работать в тесном взаимодействии с государственными органами системы превенции правонарушений несовершеннолетних.

Общественным воспитателем несовершеннолетних правонарушителей может быть гражданин Российской Федерации независимо от пола, семейного положения, по своим деловым и моральным качествам способный выполнять обязанности общественного воспитателя, быть наставником, возлагающий добровольно на себя обязанности общественного воспитателя несовершеннолетнего правонарушителя, к которому применены принудительные меры воспитательного воздействия. В качестве общественных воспитателей могут назначаться представители органов государственной власти и органов местного самоуправления, правоохранительных органов, органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, трудовых коллективов и общественных организаций, военнослужащие, педагогические работники.

Методическое руководство работой общественных воспитателей можно осуществлять комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав в конкретном регионе Российской Федерации в тесном взаимодействии с органами внутренних дел.

Общественные воспитатели, активно и добросовестно исполняющие свои обязанности, добившиеся положительных результатов в работе с несовершеннолетними правонарушителями, по представлению комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав или органов внутренних дел могут поощряться органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями по месту их работы или учебы.

Итак, государство взяло на себя обязанность создать условия для полноценного развития личности ребенка, т.е. вырастить его полноценным членом гражданского общества, а также обеспечить его конституционные права на жизнь, охрану здоровья, образование. Это значит, что если ребенок попадает под влияние иных условий, толкающих его к девиантным отклонениям в развитии, Российская Федерация имеет все возможности и ресурсы для использования режима, основанного на применении различных форм превенции антиобщественного поведения лиц, не достигших совершеннолетия. Вопрос заключается только в том, насколько емким является тот арсенал средств и способов, которые использует в этих случаях государство.

Взаимодействие и синхронизированная координация деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с другими субъектами профилактики – необходимое условие комплексного решения проблем предупреждения административных и иных правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав. При этом данная деятельность должна строиться на строгой правовой основе с четкой дифференциацией полномочий, при комплексном планировании совместных мероприятий, основанных на тщательном анализе информации, взаимном информировании друг друга и согласованном выборе соответствующих правовых средств и методов деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

§ 5. Контроль и надзор за соблюдением законности в деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних

Ключевым фактором, наиболее ярко характеризующим всю деятельность полиции по обеспечению безопасности личности, уважению прав и свобод человека и гражданина, в том числе и по отношению к лицам, не достигшим совершеннолетия, является законность. Она относится к числу сложных политических и юридических явлений и в общественной жизни выступает как важнейший конституционный принцип, как метод государственного руководства обществом и необходимый элемент демократии и правового государства.

Обеспечение законности профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел органично связано с задачей обеспечения прав человека в правоохранительном сегменте деятельности государства и общества. В настоящее время существует определенный разрыв между юридическими гарантиями законности деятельности органов внутренних дел и фактической реализацией этих гарантий. Фундаментальное значение имеет нормативное закрепление порядка осуществления правоохранительной деятельности полиции, т.е. формально-юридической основы законности, формируемой кадровой и воспитательной работой.

По аргументированным позициям многих ученых-административистов (С.С. Бородин, Л.А. Николаева и др.), анализ законности как доминирующего принципа деятельности органов полиции в целом и деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних в частности следует проводить, исходя из характера тех отношений, которые складываются при осуществлении внешней административной деятельности по профилактике антиобщественного поведения несовершеннолетних между полицией, подростками и гражданами.

Проблема обеспечения законности и прав граждан в деятельности полиции начинается на стадии определения и нормативного закрепления прав граждан в правоохранительной сфере и требований законности их обеспечения со стороны полиции. Представляется, что в нормативных актах различной юридической силы недостаточно конкретизировано содержание

правомочий и обязанностей граждан в сфере соблюдения правил общественного порядка и содержания прав и обязанностей полиции по поддержанию режима законности собственной деятельности[125]. Статья 15 Конституции Российской Федерации обязывает органы государственной власти, должностных лиц и граждан соблюдать законы, а ст. 45 гарантирует государственную защиту прав и свобод граждан. Однако нормативного определения понятия законности пока не существует.

С учетом этого обстоятельства под законностью в деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних нами понимается соблюдение, а также единообразное исполнение и применение всего комплекса правовых норм Российской Федерации, иначе говоря, полное соответствие действий сотрудников подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних административно-правовым, уголовным, уголовно-процессуальным и иным правовым нормам, в той или иной степени затрагивающим сферу обеспечения прав и законных интересов лиц, не достигших восемнадцатилетия, и деятельность полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Законность как принцип касается также актов ведомственного нормотворчества МВД России. Чтобы такие акты считались законными, при их подготовке необходимо соблюдение определенных требований:

– верховенство Конституции и законов Российской Федерации, единство и непротиворечивость системы нормативно-правовых актов в МВД России;

– издание актов уполномоченными органами в рамках их компетенции;

– соблюдение установленного порядка издания и внешней формы актов;

– обязательная государственная регистрация и официальное опубликование нормативно-правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

Одной из важнейших характеристик, отличающих как полицию в целом, так и подразделения органов внутренних дел, основные задачи которых связаны с профилактикой административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних, от других государственных органов, является наличие обширных полномочий в вопросах применения мер принуждения, что бывает сопряжено с ограничением

отдельных прав и свобод несовершеннолетних, сужением индивидуальной свободы личности. Только при строгом следовании закону можно констатировать правомерность действий сотрудников полиции. Использование сотрудниками полиции тех или иных методов убеждения и принуждения, и в частности применения специальных мер пресечения, а именно физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, неразрывно связано с требованием законности.

К общепризнанным многими учеными-административистами способам обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел относятся: осуществление контроля; надзор прокуратуры за законностью деятельности полиции; обжалование неправомерных действий сотрудников органов внутренних дел.

Контроль представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц или граждан по проверке фактического положения дел на подконтрольном объекте, соблюдения правил, установленных в определенной сфере деятельности, обнаружению недостатков, их устранению, а также привлечению к ответственности виновных лиц[126]. Контроль может быть общим и специальным, внешним и внутренним, предварительным, текущим и последующим.

В зависимости от органов (должностных лиц), осуществляющих контроль за деятельностью полиции, различают:

1. Государственный контроль, который можно, в свою очередь, подразделить на контроль, проводимый:

– органами законодательной и исполнительной власти;

– судебными органами;

– внутриведомственный контроль, осуществляемый руководителями органов внутренних дел, их организационно-инспекторскими, штабными и другими аппаратами.

2. Общественный контроль[127]. Наиважнейшими организационными формами контроля со стороны представительных и исполнительных органов власти города (района) за работой органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних могут быть:

– обсуждение и согласование с вышестоящими руководителями вопросов по кандидатурам начальников подразделений по делам несовершеннолетних при назначении их на должность;

– отчеты и конструктивные предложения руководителей отделов (отделений) органов внутренних дел по делам несовершеннолетних о состоянии общественного порядка и

результатах профилактической деятельности в сегменте профилактики правонарушений несовершеннолетних на заседаниях законодательных и исполнительных органов;

– обсуждение личных докладов руководителей подразделений полиции по делам несовершеннолетних законодательному (представительному) органу, администрации города (района) по вопросам деятельности по предупреждению административных правонарушений и преступлений, совершаемых лицами до достижения восемнадцатилетнего возраста;

– анализ и оценка ежесуточных сводок о динамике общественно опасных деяний несовершеннолетних, поступающих в администрацию из отделов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

– изучение и рассмотрение администрацией города (района) жалоб и заявлений граждан на неправомерные действия сотрудников подразделений полиции по делам несовершеннолетних и принятие по ним необходимых мер.

Следует подчеркнуть, что огромную роль в контроле за обеспечением законности в органах внутренних дел по делам несовершеннолетних играют такие органы Законодательного Собрания и правительства регионов Российской Федерации, как комитеты по вопросам законности, правопорядка и безопасности. В данном случае широко используется запрос депутата или группы депутатов, который направляется начальнику органа внутренних дел субъекта федерации с целью проверки законности в сегменте соблюдения законных прав лиц, не достигших совершеннолетия.

В целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина Конституцией Российской Федерации установлен не только институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации[128], но и определены полномочия Государственной Думы по назначению на эту должность и освобождение от должности (п. «д» ст. 103). Результаты проверок Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации деятельности органов внутренних дел свидетельствуют о многочисленных нарушениях законности, в том числе по отношению к детям. Как уже было отмечено, в целях наиболее полного контроля в сфере защиты прав детей в 2009 г. Президентом Российской Федерации учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Непосредственного подчинения Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации у данного должностного лица нет, следовательно, они

должны совместно обеспечивать комплексный контроль за соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе контролировать деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних.

Контрольными функциями в деятельности органов исполнительной власти обладают полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах[129]. Отдельные контрольные функции имеются и у уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах федерации.

Судебные органы контролируют деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних судьи рассматривают материалы о направлении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел и специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Коме того, судья при выявлении неоднократных нарушений в материалах, поступающих из отделов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел о направлении лиц, не достигших совершеннолетия в указанные учреждения, правомочен вынести частное определение в адрес руководителя подразделения по делам несовершеннолетних органа внутренних дел. Районные суды рассматривают также жалобы граждан на действия руководителей и сотрудников полиции по делам несовершеннолетних и принимают по ним обоснованные решения (производство по жалобам и заявлениям граждан).

Итак, рассматривая материалы, жалобы и заявления граждан, протесты прокурора, суд проверяет правомерность принимаемых руководителями отделов по делам несовершеннолетних, инспекторами по делам несовершеннолетних и школьными инспекторами полиции решений, исправляет ошибки и упущения и тем самым активно способствует укреплению законности в деятельности полиции по профилактике безнадзорности, беспризорности, административных и иных правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия.

Контроль общественности за деятельностью полиции в сегменте профилактики правонарушений и преступлений лиц, не достигших восемнадцати лет, реализуется на основе ст. 33 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные жалобы в государственные органы, в том числе и в органы внутренних дел.

Надзор прокуратуры за законностью деятельности полиции осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации и

подчиненные ему прокуроры. Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории[130]. Осуществляя надзор за законностью в деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних, прокурор вправе:

• в любое время суток посещать центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел и служебные помещения инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;

• изучать документы, на основании которых несовершеннолетние граждане подвергнуты доставлению в орган внутренних дел, административному задержанию или заключению под стражу;

• опрашивать задержанных и заключенных под стражу несовершеннолетних, принимать и рассматривать их жалобы и заявления;

• своим постановлением освобождать лиц, не достигших возраста совершеннолетия и незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

• вносить представления об устранении нарушений закона в сфере защиты интересов и законных прав несовершеннолетних и требовать от руководителей подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел ответов в письменном виде в течение одного месяца;

• объявлять должностным лицам подразделений полиции по делам несовершеннолетних предостережения о недопустимости нарушения закона.

Вероятно, целесообразно признать прокурорский надзор за исполнением законов органами и учреждениями системы предупреждения административных и иных правонарушений, не достигших совершеннолетия лиц, самостоятельным направлением прокурорской деятельности, которая требует четкой регламентации специальными профильными подзаконными правовыми актами Генерального прокурора Российской Федерации. Управление данным, одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры, должны осуществлять самостоятельное структурное подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации и соответствующие структурные подразделения в прокуратурах регионов России.

В настоящее время надзорную деятельность осуществляют лишь отдельно взятые прокуроры в прокуратурах городов, районов, районах или иных муниципальных образованиях, их деятельность курирует, как правило, один прокурор в прокуратуре субъекта федерации. Следовательно, из-под прокурорского надзора «выпадает» львиная доля как незначительных недоработок органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, так и деяния их сотрудников и служащих в виде халатности, злоупотребления должностными полномочиями и иными преступными деяниями.

Для нормализации ситуации в данном направлении в первую очередь требуется дополнить ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года[131] пунктом следующего содержания: «В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет: надзор за соблюдением прав и свобод несовершеннолетних лиц служащими и сотрудниками органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних». Затем необходимо принятие и вступление в законную силу детализирующих данную диспозицию федерального правового документа приказов Генерального прокурора Российской Федерации. Это будет способствовать тому, что по решению Генерального прокурора Российской Федерации в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы по делам несовершеннолетних (к примеру, помимо прокуратуры Кировского района Санкт-Петербурга, в кировском административном районе города появится новая специализированная прокуратура с ориентировочным наименованием «прокуратура по делам несовершеннолетних Кировского района Санкт-Петербурга»).

Проверки и контроль в целом возлагаются на Организационно-аналитический департамент; по линии контроля за правомерностью действий подразделений полиции по делам несовершеннолетних – на Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации[132].

На сегодня организовано несколько видов контроля со стороны вышестоящих органов внутренних дел над нижестоящими. К ним относятся: инспектирование; контрольные

проверки; комплексные выезды для оказания практической помощи; целевые (самостоятельные) выезды по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности, проверке жалоб, заявлений и другим вопросам; оперативно-зональный контроль; линейный контроль; заслушивание отчетов руководителей органов внутренних дел на заседаниях коллегий[133].

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что категория законности лежит в области правосознания и юридической психологии сотрудников органов внутренних дел. Ведущими средствами формирования у сотрудников полиции сознания необходимости законности является кадровая и воспитательная работа с личным составом органов внутренних дел.

Для обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел по превенции правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, используются различные способы. Важнейшим из них является внутриведомственный контроль, который проводится как вышестоящими органами внутренних дел и их линейными службами, так и начальниками горрайорганов внутренних дел и их заместителями. Важной формой связи органов внутренних дел с населением являются также обращения граждан и их личный прием. Виды и способы контроля могут быть самыми разнообразными, но все они должны преследовать единую цель, а именно – недопущение случаев нарушений законности и дисциплины сотрудниками органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних. Представляется, что дальнейшее формирование «чувства законности» должно найти отражение в программе комплексного реформирования системы воспитательной работы в органах внутренних дел в целом и в подразделениях по делам несовершеннолетних в частности.

Глава 5. ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСПЕКТОРА ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ В СЕМЬЕ

§ 1. Формы и методы проведения индивидуальной профилактической работы с родителями, состоящими на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел

Наблюдаемая в последние годы тенденция стабилизации социальной обстановки, в том числе по отношению к детям, является не вполне стабильной. По имеющимся сведениям за 2010 г., в стране насчитывается около 400 тыс. неблагополучных семей, в которых проживает около 700 тыс. детей; на учете в органах внутренних дел состоят примерно 150 тыс. родителей, уклоняющихся от воспитания детей или отрицательно на них влияющих; каждый двухсотый ребенок оказывается не просто лишенным поддержки семьи, а подвергается материальным, физическим и моральным ограничениям и лишениям[134]. Это свидетельствует о широкомасштабном нарушении основополагающих прав ребенка на жизнь, здоровье и воспитание в семье, на достойные и благоприятные для всестороннего развития условия жизни и приобретает особую значимость, учитывая, что в 30% случаев правонарушающего поведения несовершеннолетних обнаруживается прямая связь с неблагоприятными условиями формирования личности в семье.

Семейное неблагополучие – это самостоятельный социально-психологический феномен, выступающий в том числе и как фактор девиантного поведения детей. Негативная обстановка в семье, вызванная комплексом причин различного характера, связана с нарушением воспитательной функции семьи, вызывающей деформацию личности несовершеннолетнего и приводящей к девиантному поведению.

Назрела острая необходимость повышения эффективности работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел по предупреждению неблагополучия в семье, складывающегося в результате ненадлежащего исполнения родителями своих обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению детей, по выявлению неблагополучных родителей и привлечению их к административной и уголовной ответственности за правонарушения, совершенные в отношении детей.

Исследуя формы и методы проведения индивидуальной

превентивной работы с родителями, состоящими на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, мы использовали результаты крупномасштабного научного изыскания, проведенного во Всероссийском научно-исследовательском институте МВД России коллективом авторов[135]. Эти данные определяют:

• порядок организации индивидуальной профилактической работы с неблагополучными семьями, состоящими на учете в органах внутренних дел;

• особенности взаимодействия в данном направлении подразделений по делам несовершеннолетних с другими службами органов внутренних дел, а также с заинтересованными ведомствами;

• основные требования к ведению учетно-профилактических карточек на родителей, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

В соответствии с приказом МВД России «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» от 26 мая 2000 г. № 569 на учет с заведением учетно-профилактических карточек ставятся родители, отрицательно влияющие на детей. К данной категории относятся родители или лица их заменяющие:

– должным образом не исполняющие свои конституционные обязанности по воспитанию, обучению и содержанию своих несовершеннолетних детей, что связано с отрицательным влиянием на их поведение, которое выражается в злостном употреблении спиртных напитков, одурманивающих веществ, употреблении наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача;

– совершающие деяния, способствующие безнадзорности, беспризорности и попрошайничеству несовершеннолетних детей;

– втягивающие своих несовершеннолетних детей в преступное или асоциальное поведение либо способствующие совершению ими преступных деяний;

– совершающие в отношении своих детей различные противоправные действия, в том числе допускающие жестокое с ними обращение;

– нарушающие нормальное физическое (в том числе половое) и психическое развитие детей и подростков.

Важными источниками выявления неблагополучных семей являются:

– информация из государственных органов, общественных организаций, граждан (приговор, решение или определение суда, постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите

их прав, материалы советов профилактики, сообщение следователя, дознавателя, следователя прокуратуры, средств массовой информации, включая средства глобальной сети Интернет, учебных заведений, органов здравоохранения, жалобы и заявления граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства);

– персонифицированные учеты наркологических кабинетов наркологических диспансеров;

– персонифицированные учеты учреждений здравоохранения (больницы, клиники, поликлиники);

– информация, полученная при установлении доверительных отношений с гражданами;

– сообщения, полученные в ходе проведения оперативно-разыскных, оперативно-поисковых мероприятий, отработок территорий административных участков сотрудниками органов внутренних дел.

Рассмотрим общие требования к ведению учетно-профилактических карточек на родителей, отрицательно влияющих на несовершеннолетних детей.

Учетно-профилактическая карточка заводится незамедлительно, с момента получения материала (постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органа дознания или следствия, заключения) на родителя. В исключительных случаях, если указанный документ поступает инспектору перед праздничными или выходными днями, учетно-профилактическая карточка может быть заведена в течение трех дней. Начальник горрайоргана внутренних дел или его заместитель утверждает заведение учетно-профилактической карточки той же датой.

Сведения о родителе заносятся во вторую часть журнала инспектора по делам несовершеннолетних для регистрации лиц, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Учетно-профилактической карточке присваивается уникальный номер: первая цифра соответствует номеру в указанном журнале, вторая – обозначает последние две цифры текущего года (к примеру: № 32/2011).

В случаях, когда в семье только один родитель отрицательно влияет на несовершеннолетних детей, учетно-профилактическая карточка заводится на него. При необходимости постановки на учет в орган внутренних дел обоих родителей – и отца, и матери – учетно-профилактические карточки заводятся отдельно на каждого их них, однако работу целесообразно отражать в одном комплекте прилагающихся к карточке документов как на единую

неблагополучную семью. На обложке учетно-профилактической карточки заполняются все графы полностью. Основание постановки на учет пишется в строгом соответствии с требованиями п. 34.2 Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденной приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569.

Первичная запись должна четко и подробно отражать основания постановки на учет: фабулу правонарушения (сведения, подтверждающие данный факт.), какой материал (классификация по статьям КоАП РФ или УК РФ) был составлен по данному факту, когда и куда был направлен; какие меры приняты; ранее состояли ли на учете и по каким основаниям, за что и когда был снят и т.д. В случаях, когда основанием для постановки на учет явилась копия постановления о привлечении в качестве подозреваемого или обвиняемого за совершение преступлений, совершенных в отношении своих несовершеннолетних детей (ст. 115, 116, 117, 150, 151, 156 УК РФ), по которому еще не принято судебное решение, записывается основание постановки (фабула), а принятые меры воздействия фиксируются по мере их поступления.

Затем описывается, какую базовую профилактическую работу инспектор подразделения по делам несовершеннолетних провел с родителями при постановке на профилактический учет в орган внутренних дел. Первая проверка жилищно (семейно-, материально)-бытовых условий семьи проводится незамедлительно, по возможности в день поставки на профилактический учет (в исключительных случаях в первые три дня). При этом инспектором подразделения по делам несовершеннолетних проводится беседа с родителями, в которой им разъясняются основания постановки и снятия с учета, а также последствия дальнейшего ненадлежащего исполнения ими своих конституционных обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию детей, отрицательного влияния на поведение детей либо совершения в отношении них противоправных действий, в том числе жестокого обращения с ними. Параллельно с одного или обоих родителей берут письменные объяснения об уведомлении, за что и когда они поставлены на учет, описываются моменты их жизнедеятельности, фабула постановки на учет[136]. Проверку места жительства неблагополучной семьи целесообразно проводить совместно с органами опеки и попечительства, так как в некоторых случаях ребенка требуется немедленно изъять из семьи.

О постановке родителей, отрицательно влияющих на детей,

на учет подразделения по делам несовершеннолетних извещают письменно участкового уполномоченного полиции и оперативного уполномоченного полиции. Сообщения (информации) составляются на имя руководителя службы участковых уполномоченных полиции, регистрируются в секретариате, копии приобщаются к учетно-профилактической карточке.

Инспектора подразделений по делам несовершеннолетних в первые три дня запрашивают на неблагополучных родителей характеристику с места работы и жительства. В учетно-профилактической карточке об этом делается отметка, копия запроса подшивается.

Характеристика при поступлении в орган внутренних дел подшивается в учетно-профилактическую карточку. Данный документ запрашивается один раз в год, а также при решении вопроса о снятии с профилактического учета в органе внутренних дел. Помимо этого, к учетно-профилактической карточке приобщаются иные материалы, характеризующие образ жизни состоящего на учете родителя, в том числе объяснения других членов семьи, соседей, представителей учреждений образования, здравоохранения и другие характеризующие документы.

При совершении в дальнейшем административных правонарушений или преступлений по каждому факту берутся объяснения, в которых указываются их причины и условия совершения. Кроме того, в учетно-профилактической карточке заводится отдельный лист ежемесячных проверок по информационно-справочным учетам о совершенных административных правонарушениях. В листе указывается дата проведения проверки, дата административного правонарушения, статья по КоАП РФ, кем составлен протокол и санкция. Если правонарушения отсутствуют, пишется, что новых правонарушений нет.

При первичной проверке по месту жительства проводится обследование материально-бытовых условий неблагополучной семьи, о чем составляется акт, в котором заполняются все графы. В финале делается комплексный вывод о том, имеется ли должный контроль за поведением несовершеннолетних детей со стороны родителей или законных представителей, какое влияние оказывают на поведение ребенка внутрисемейные отношения, материальнобытовые условия проживания, взаимоотношения с соседями по коммунальной квартире.

В последующем акт обследования жилищно (семейно-, материально)-бытовых условий семьи составляется не реже чем один раз в год; при необходимости фиксируют антисанитарное

состояние помещения, в котором проживает семья с несовершеннолетним[137].

В случае постановки на профилактический учет родителей, злоупотребляющих спиртными напитками, употребляющих одурманивающие вещества, наркотические средства или психотропные вещества, должностные лица подразделения по делам несовершеннолетних незамедлительно извещает в письменном виде наркологическое учреждение. Сообщение пишется на имя главного врача районного, межрайонного, городского наркологического диспансера, регистрируется в секретариате.

На протяжении всего периода работы с семьей устанавливаются лица, с которыми общаются родители и которые также отрицательно характеризуются (злоупотребляют спиртными напитками, совершают какие-либо антиобщественные, противоправные действия). Эта информация фиксируется в учетно-профилактической карточке. Затем проводятся мероприятия по сбору документов, подтверждающих данные факты, принимаются меры в установленном порядке к привлечению указанных лиц к юридической ответственности.

Дата снятия с учета, основание снятия с учета заполняется в точном соответствии с требованиями п. 42 приказа МВД России «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» от 26 мая 2000 г. № 569.

Инспекторы подразделений по делам несовершеннолетних обязаны уведомить заинтересованных лиц при снятии с учета родителей, состоящих на учете в органе внутренних дел, а также в случае неподтверждения материалов, послуживших основанием для постановки на учет[138].

При принятии решения о снятии несовершеннолетнего с профилактического учета инспектор подразделения по делам несовершеннолетних запрашивает характеристики на него с места жительства и места работы. Разрешение о снятии родителей, отрицательно влияющих на детей, с профилактического учета дается в письменном виде начальником горрайоргана или его заместителем при наличии оснований, предусмотренных приказом МВД России «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» от 26 мая 2000 г. № 569. В журнале регистрации лиц, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних, производится отметка о дате и основании снятия с учета родителя, отрицательно влияющего на ребенка.

Указанные сведения и документы либо их копии записываются и приобщаются в хронологическом порядке. Страницы учетно-профилактической карточки пронумеровываются, карточка прошивается. Прекращенные учетно-профилактические карточки хранятся в архиве в течение двух лет, а затем уничтожаются в установленном порядке с составлением акта списания.

Контроль за правильностью и полнотой ведения учетно-профилактических карточек на родителей, а также за состоянием индивидуально-профилактической работы с ними осуществляет начальник или заместитель начальника органа внутренних дел[139].

Рост семейного неблагополучия создает пласт хронического неблагополучия, порождает неразрешимые проблемы родителей и детей, заставляет множество семей становиться дисфункциональными из-за невозможности помощи семье. В сложившихся условиях актуальной задачей является формирование новой государственной политики профилактики семейного неблагополучия с акцентированием внимания на деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних. Эта политика должна способствовать реализации прав семьи и детей на защиту и помощь со стороны государства, а также учреждений, которые по законодательству Российской Федерации призваны заниматься неблагополучными детьми и семьями.

Подчеркнем, что для повышения эффективности работы с родителями, состоящими на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, а также приведения учетно-профилактической документации в соответствие с требованиями Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, на основании крупномасштабного научного изыскания, проведенного во Всероссийском научно-исследовательском институте МВД России коллективом авторов[140] должны быть систематизированы материалы учетно-профилактических карточек на родителей, отрицательно влияющих на детей, и представлены в следующем порядке: титульный лист, рапорт (заключение) о постановке семьи на профилактический учет, лист связей семьи и несовершеннолетнего, лист учета профилактических мероприятий, лист проверок по информационно-статистическим учетам, результаты проведения профилактической работы с подучетными сотрудниками уголовного розыска и участковыми уполномоченными полиции, приложения (объяснения,

полученные от родителей и несовершеннолетнего при постановке на учет, акт обследования жилищно– (семейно-, материально)-бытовых условий семьи, характеризующий материал).

В завершение отметим, что предупреждение семейного неблагополучия может быть выделено в относительно самостоятельное направление предупредительного воздействия «промежуточного характера», соединяя в себе черты общесоциальной и специально-юридической профилактики[141]. Совершенствование работы органов внутренних дел по профилактике семейного неблагополучия должно осуществляться в направлении совершенствования заполнения служебных и процессуальных документов сотрудников, развития системы психосоциальной помощи семье, улучшения координации деятельности многочисленных субъектов профилактики и оптимизации информационного обеспечения профилактики.

§ 2. Прогрессивный опыт деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних по профилактике неблагополучия в семье на примере отдельных органов внутренних дел

Опыт Управления внутренних дел по Вологодской области

Положительный опыт работы по организации совместной деятельности по профилактике неблагополучия в семьях и подростковой преступности инспектора, закрепленного за образовательными учреждениями ГДН ОВД по Сямженскому району, и родительского комитета и родительского патруля МОУ «Сямженская средняя общеобразовательная школа»

Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является многоплановой, межотраслевой и межведомственной задачей. На ее решении сосредоточены усилия многих государственных органов и учреждений, призванных воздействовать на причины и условия, способствующие распространению безнадзорности и правонарушений в подростковой среде. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних требует комплексного воздействия на проблему со стороны государственных органов и учреждений.

Анализируя состояние преступности и правонарушений среди учащихся образовательных школ, необходимо отметить, что основными причинами их совершения является бесконтрольность со стороны родителей за поведением детей и их незанятость. Многие из подростков, совершивших преступления, являются учащимися школ. Остается высоким число несовершеннолетних и их родителей, наказанных в административном порядке за употребление спиртных напитков, пива и появление в пьяном виде. В этой связи становится все более актуальной необходимость усиления контроля за времяпровождением подростков со стороны родителей, активизации взаимодействия образовательного учреждения, правоохранительных органов и семей учащихся в проведении профилактической работы по предупреждению административных и иных правонарушений в

подростковой среде.

Связующим звеном в этой деятельности является школа.

Профилактическая работа в учебном заведении строится на основе совместного плана мероприятий по профилактике правонарушений среди учащихся, утвержденного начальником органа внутренних дел и директором школы, согласованного с заместителем директора по воспитательной работе. План работы включает в себя, как правило, три раздела:

1) Организационные мероприятия.

2) Организация профилактической работы с учащимися по предупреждению безнадзорности и правонарушений.

3) Организация профилактической работы с родителями.

Участие родителей в работе по профилактике подростковой преступности в образовательном учреждении составляет важное звено в профилактике правонарушений несовершеннолетних в целом.

Для достижения поставленных воспитательных задач необходимо активное участие родителей в жизни школы. Родители должны знать и понимать, что предпринимает педагогический коллектив школы, и продолжать, дополнять его усилия.

Немаловажную роль в осуществлении профилактической работы с подростками играют общественные организации, прежде всего созданные при образовательных учреждениях: родительские комитеты, родительские патрули, советы профилактики правонарушений.

Родительский комитет школы – общественный орган, существующий для содействия и помощи школе в решении воспитательных, образовательных и хозяйственных задач, является связующим звеном между родительской общественностью и педагогическим коллективом. Одна из задач работы родительского комитета состоит в привлечении родительской общественности к активному участию в жизни школы, организации педагогической пропаганды среди родителей и населения.

На рассмотрение совета профилактики, созданного в школе для работы по предупреждению правонарушений, преступлений и безнадзорности учащихся, укреплению дисциплины среди учащихся по месту учебы, выносятся персональные дела учащихся, совершивших административные правонарушение, нарушающих учебную дисциплину, пропускающих занятия без уважительной причины. На заседаниях совета профилактики заслушиваются отчеты учащихся, состоящих на внутришкольном учете в учебном заведении и на учете в органе внутренних дел.

При необходимости члены родительских комитетов совместно с классными руководителями или социальным педагогом посещают места жительства неблагополучных учащихся, пропускающих занятия, выясняют причины отсутствия, проводят профилактическую работу с ними и их родителями. Родители, которые не справляются со своими конституционными обязанностями по содержанию и воспитанию несовершеннолетних детей, приглашаются на заседания советов профилактики.

Представители родительских комитетов проводят работу по привлечению «трудных» подростков к различным способам организации досуга. Члены классных родительских комитетов организуют индивидуальное шефство над подростками, состоящими на внутришкольном учете, на учете в полиции, устанавливают контакты с общественными организациями по месту работы родителей, оказывающих отрицательное воздействие на детей.

Родительские комитеты организуют работу родительских патрулей по охране общественного порядка. Они формируются в общеобразовательном учреждении из числа добровольцев-родителей, дети которых учатся в данном образовательном учреждении, с целью предупреждения правонарушений, совершаемых подростками, а также в отношении них.

Родительский патруль организует свою работу в тесном взаимодействии с педагогическим коллективом школы, социальными педагогами, школьным инспектором по делам несовершеннолетних и участковыми уполномоченными полиции в соответствии с Положением о родительском патруле. Патруль осуществляет свою деятельность, как правило, в вечернее время суток с 20 до 23 часов в выходные, праздничные дни во время учебного года, в весенне-летний период, в период школьных летних каникул с 22 до 01 часа по утвержденному графику дежурства и маршруту патрулирования. Маршрут выходов предусматривает патрулирование мест массового сбора групп несовершеннолетних и мест массового отдыха молодежи, посещение неблагополучных подростков, склонных к асоциальному поведению, по месту жительства, выходы в неблагополучные семьи, находящиеся в социально опасном положении, с целью проверки условий проживания и воспитания детей.

Отвечает за работу родительского патруля заместитель директора общеобразовательного учреждения, курирующий организацию воспитательной работы. Члены патруля выходят на охрану общественного порядка с инспектором по делам

несовершеннолетних, либо с участковыми уполномоченными полиции, участвуют в рейдах по проверке мест сбора групп несовершеннолетних, мест массового отдыха молодежи. На их статус указывают повязки на рукавах. По результатам патрулирования составляется справка, которую классный руководитель сдает заместителю директора школы по воспитательной работе. Итоги выходов родителей на дежурство выносятся периодически на рассмотрение классных и общешкольных родительских собраний.

Большое значение в работе родительских патрулей уделяется борьбе с пьянством среди несовершеннолетних. Участвуя в рейдах по проверке мест массового отдыха молодежи, родители оказывают помощь в выявлении несовершеннолетних, нарушающих антиалкогольное законодательство, проведении в отношении этих подростков и их родителей соответствующей профилактической работы.

Родительский патруль помогает в охране общественного порядка при проведении праздничных дискотек в образовательном учреждении. В соответствии с разработанным и утвержденным графиком члены родительских комитетов организуют дежурство при проведении общешкольных мероприятий в школе в вечернее время (новогодний бал-маскарад, 8 марта, день Защитника Отечества, выпускные балы).

В период летних каникул проблема вечернего времяпровождения подростков становится наиболее актуальной в связи с увеличением числа несовершеннолетних, бесцельно проводящих время на улице в компании сверстников без контроля со стороны родителей. В этот период проводятся общешкольные родительские собрания для родителей 1 – 4-х, 5 – 8-х, 9 – 11-х классов, на

которых школьный инспектор информирует о состоянии преступности и правонарушений среди учащихся образовательных учреждений района, рассматривается вопрос о необходимости усиления контроля за детьми в период каникул, обеспечения подростков различными формами трудовой занятости, организованными формами досуга. На собраниях составляется, как правило, более плотный график дежурства родительских патрулей, увеличивается время патрулирования.

Таким образом, организация родительских патрулей дисциплинирует учащихся, создает определенный барьер для антиобщественных поступков подростков, а также помогает обеспечить надлежащий контроль над несовершеннолетними во внеурочное вечернее время.

Профилактическая работа в МОУ «Сямженская средняя

общеобразовательная школа» дает положительные результаты: за 2009 – 2010 гг. учащимися данного образовательного учреждения преступлений не совершено[142].

В целях усиления профилактической деятельности инспектора по делам несовершеннолетних по предупреждению неблагополучия в семье и ранней профилактики правонарушений несовершеннолетних следует продолжать работу по дальнейшей активизации деятельности родительских комитетов и родительских патрулей, совершенствованию форм и методов совместной профилактической работы в образовательных учреждениях.

Опыт работы отдела по делам несовершеннолетних УВД по г. Череповцу по взаимодействию со службой «Социальной скорой помощи»

Проблема психологического влияния неблагополучной семьи на девиантное поведение несовершеннолетних обусловлена статистическими данными: в органах внутренних дел на профилактических учетах состоит более 400 тыс. неблагополучных семей; в целом по стране наблюдается увеличение числа несовершеннолетних с девиантным поведением, которое проявляется в жестокости, повышенной агрессии, воровстве, хулиганстве, ранних сексуальных связях, проституции несовершеннолетних, курении, наркомании, токсикомании, алкоголизме, попрошайничестве, тунеядстве, вандализме, совершении преступлений, уходе из дома и бродяжничестве, суицидальном поведении.

Указанные тенденции обусловили разработку программы в г. Череповце «Дорога к дому», направленную на профилактику безнадзорности и социального сиротства в городе. Одним из основных направлений в программе деятельности является профилактика и реабилитация семей с несовершеннолетними в трудной жизненной ситуации.

В последние годы в Череповце сложилась непростая ситуация с самовольными уходами несовершеннолетних, в том числе из семьи. За 12 месяцев 2009 г. в розыске находилось 274 несовершеннолетних, ушедших из дома (2008 г. – 219, 2007 г. – 270, 2006 г. – 176)[143]. Анализ самовольных уходов показал, что нередко несовершеннолетние уходят из семьи по причине совершения в отношении них преступления (в органы предварительного следствия и дознания в 2009 г. для возбуждения уголовных дел в отношении родителей или лиц, их заменяющих, направлено 27 материалов по фактам побоев,

истязания, жестокого обращения с детьми). Это обусловлено ростом числа семей группы «социального риска» под влиянием ряда факторов – снижения уровня жизни населения, безработицы и, как следствие, алкоголизации, внебрачной рождаемости, нестабильности брака и роста числа разводов, низкого интеллектуального развития и педагогической запущенности родителей, уклонения от исполнения родительских обязанностей, информационного насилия в средствах массовой информации (реклама, видео, аудиозаписи) и др.

Для эстренного исправления кризисной ситуации в июне 2006 г. на базе МУ «Центр социальной помощи семье и детям» в рамках внепроектной деятельности программы «Дорога к дому» была организована работа городской службы «Социальная скорая помощь», к задачам ее относятся выявление неблагополучных семей, находящихся в социально опасном положении, оперативное решение проблем в семьях группы «социального риска» в целях устранения угрозы жизни и здоровью несовершеннолетних, экстренное вмешательство в кризисную ситуацию, оказание первичной психологической поддержки и попытки мобилизации усилий членов семьи на преодоление кризиса, социальное сопровождение семей. В ходе реализации данного проекта:

– организуется работа круглосуточной «горячей линии» с привлечением специалистов различных ведомств для экстренного реагирования и помощи семье в кризисной ситуации;

– привлечены квалифицированные специалисты, имеющие опыт работы с категорией семей группы риска – психологи, педагоги, врачи, социальные работники;

– организовано сотрудничество и взаимодействие со всеми структурными подразделениями МУ «Центр помощи семье и детям»;

– сформирован банк данных по семьям, находящимся в социально опасном положении;

– жители города информируются о предоставляемой услуге и результатах работы службы путем рекламы в средствах массовой информации и на сайте, распространения информационных буклетов, размещения информации на стендах детских поликлиник города;

– разработана методическая литература по проделанной работе.

В настоящее время отработан алгоритм взаимодействия Управления внутренних дел по г. Череповцу со службой «Социальной скорой помощи»:

– в течение рабочего времени специалисты службы

принимают от граждан сообщения о ситуациях, угрожающих жизни и здоровью несовершеннолетнего, а также отвечают на вопросы, касающиеся проблем жестокого обращения с несовершеннолетними и семейного неблагополучия, информацию по проблемным семьям передают в отделы по делам несовершеннолетних УВД по г. Череповцу, обращаются за консультацией к сотрудникам УВД по правовым вопросам, в том числе о правомерности действий в различных ситуациях;

– в ситуациях, требующих экстренного вмешательства со стороны специалистов (ситуация угрозы жизни и здоровью несовершеннолетнего), бригада «Социальной скорой помощи» оперативно выезжает по адресу. Выезд осуществляется совместно с сотрудниками УВД (инспектор отдела по делам несовершеннолетних, участковый уполномоченный полиции). Специалисты выясняют ситуацию на месте, принимают меры по физической и психологической безопасности ребенка, в том числе оказывают экстренную психологическую помощь и другие социальные услуги (социально-педагогические, социально-экономические, социально-бытовые, социально-медицинские и др.), организуют взаимодействие со специалистами различных ведомств города. Полученная во время выезда информация передается в соответствующие ведомства. В случае возникновения критической ситуации в момент выезда группы в семью привлекаются патрульно-постовые наряды полиции, отряды органов внутренних дел особого назначения;

– при необходимости контрольных проверок состоящих на учете в УВД семей группы «социального риска» в позднее вечернее время специалисты «Социальной скорой помощи» осуществляют совместный выезд в семью с инспектором отдела по делам несовершеннолетних, дают квалифицированные консультации по разрешению проблем в семье, информируют об оказываемой комитетом социальной защиты населения помощи посредством рекламных буклетов.

«Социальная скорая помощь» является главным связующим звеном всех ведомств, через которые поступает информация о деятельности Комитета социальной защиты населения.

Наложено эффективное взаимодействие инспекторов по работе с семьями группы «социального риска» со специалистами «Социальной скорой помощи». Помимо совместных выездов в неблагополучные семьи идет постоянный и незамедлительный обмен информацией по проблемным семьям. Транспорт «Социальной скорой помощи» оборудован всем необходимым для разрешения экстренных ситуаций в семьях (детская одежда, комплекты для новорожденных, игрушки, медикаменты). В

группу экстренного реагирования «Социальной скорой помощи» входят водитель и два специалиста, которые в случае необходимости могут быть свидетелями по уголовному делу или делу об административном правонарушении.

Оперативное реагирование на кризисные ситуации позволяет выявлять семьи на ранней стадии неблагополучия, способствуют разрешению конфликтов, что, в свою очередь, предупреждает рецидивы кризисных ситуаций и даже гибель детей от насилия.

Опыт Управления внутренних дел по Архангельской области

Организация работы по профилактике подростковой преступности, раннему выявлению семейного неблагополучия является одним из приоритетных направлений оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Архангельской области.

На протяжении 2008 – 2011 гг. в области отмечается стабильное сокращение преступности несовершеннолетних, а также количества безнадзорных детей и семей, находящихся в социально опасном положении. За последние три года число семей этой категории сократилось на 24,0%. Сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел области проводится профилактическая работа с 3942 несовершеннолетними и 1934 родителями, отрицательно влияющими на детей[144].

Укрепление положительных тенденций в состоянии безнадзорности и административных правонарушениях несовершеннолетних на территории Архангельской области обусловлено не только сокращением детского населения, но и совершенствованием областного законодательства, повышением качества проводимой профилактической работы с семьями, внедрением инновационных технологий в деятельность органов системы профилактики.

С января 2010 г. на территории области реализуется областной закон от 15 декабря 2009 г. № 113-09-03 «Об отдельных мерах по защите нравственности и здоровья детей в Архангельской области». Совершенствованию профилактической работы органов внутренних дел области по предупреждению безнадзорности несовершеннолетних и семейного неблагополучия способствует реализация сотрудниками полиции при участии представителей органов системы профилактики совместных мероприятий, предусмотренных долгосрочной целевой программой «Профилактика преступлений и иных

правонарушений в Архангельской области на 2009 – 2012 годы».

Разработка и реализация областных законов и программ способствуют объединению усилий всех органов системы профилактики в работе по выявлению семейного неблагополучия на ранней стадии и оказывают положительное профилактическое влияние на оздоровление обстановки в семьях группы риска.

Выявление на ранней стадии неблагополучных семей, находящихся в социально опасном положении, постановка их на профилактический учет, организация социальной поддержки и принятие мер по нормализации обстановки в семье, защита законных прав и интересов детей, выявление и привлечение к административной и уголовной ответственности лиц, не исполняющих обязанности по их воспитанию, способствует снижению уровня безнадзорности и административных правонарушений не достигших совершеннолетия лиц.

На территории Архангельской области с марта 2008 г. в органе внутренних дел по г. Котласу проводится апробация деятельности инспектора подразделения по делам несовершеннолетних по работе с неблагополучными семьями – *семейного инспектора.* Эта должность финансировалась за счет средств местного бюджета, в рамках целевой муниципальной программы профилактики. Семейный инспектор по поручению начальника органа внутренних дел по г. Котласу имеет право представительства в органах власти, управлениях, организациях органов системы профилактики, а также в различных общественных объединениях, при рассмотрении вопросов, входящих в компетенцию подразделений по делам несовершеннолетних. Основные функции семейного инспектора:

– выявление родителей (законных представителей), не исполняющих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

– организация профилактической работы с родителями указанной категории.

Семейный инспектор при выявлении неблагополучных семей работает в тесном взаимодействии со всеми учреждениями системы профилактики, делая основной акцент на дошкольные и образовательные учреждения, детские поликлиники, работающие с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации и склонными к девиантным проявлениям. Большую роль в повышении эффективности профилактики семейного неблагополучия оказывает своевременное информирование специалистами данных учреждений инспектора по работе с неблагополучными семьями о фактах неисполнения родителями

или законными представителями своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательного влияния на их поведение либо жестокого обращения с ними.

Установлено взаимодействие с администрациями дошкольных и школьных учреждений, которые помимо информации о выявленных фактах нарушения прав несовершеннолетних также направляют в подразделения по делам несовершеннолетних ходатайства о постановке на учет неблагополучных семей.

В образовательных учреждениях семейный инспектор проводит плановые и внеплановые лекции, индивидуальные беседы для родителей о роли семьи и каждого родителя в отдельности в процессе воспитания ребенка, о необходимости создания здоровой, крепкой, дружной и нравственной обстановки в семье; организует консультации для родителей и детей по вопросам взаимоотношений в семье.

Проводя индивидуально-профилактическую работу с родителями, семейный инспектор способствует оздоровлению обстановки в семье, прекращению отрицательного влияния родителей на детей, принимает меры к соблюдению прав и интересов детей, проживающих в неблагополучных семьях, находящихся в социально опасном положении.

Проблема семейного неблагополучия имеет многомерную природу, что обусловливает необходимость комплексного подхода к ее решению. Требуется соединение усилий правоохранительных органов, судов, социальных служб, кризисных центров, общественных правозащитных организаций, образовательных учреждений. Речь идет не просто о некой сумме мероприятий, а о сложном механизме, объединяющем деятельность представителей разных структур, далеких друг от друга организаций из разных ведомств.

В г. Котлас существует практика проведения на базе администрации города ежеквартальных совещаний Координационного совета, в который входят представители всех органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. На совещаниях проводится корректировка Банка данных о детях, проживающих отдельно от родителей, и списка городского учета социально-неблагополучных семей, осуществляется обмен информацией по данным семьям. Решаются вопросы о постановке и снятии с городского учета неблагополучных семей, заслушиваются представители органов системы профилактики о деятельности, проводимой с конкретными семьями.

В целях выявления неблагополучных семей налажено тесное взаимодействие с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, органом опеки и попечительства при администрации г. Котлас, ГСУ «Котласский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних», ГУ «Котласский комплексный центр социального обслуживания», а также со всеми дошкольными и образовательными учреждениями. Еженедельно при участии семейного инспектора проводятся совместные рейды по проверке социально-неблагополучных семей, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних органа внутренних дел по г. Котлас.

После выявления социально-неблагополучная семья ставится на учет в подразделение по делам несовершеннолетних органа внутренних дел по г. Котлас, на нее составляется учетно-профилактическая карточка, в которой хранится весь материал по работе с данной семьей.

При постановке семьи на учет в подразделение по делам несовершеннолетних органа внутренних дел по г. Котлас в органы опеки и попечительства при администрации города, социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних, а также в дошкольные и общеобразовательные учреждения, где обучаются дети подучетных, направляется информация о данной семье.

Семейным инспектором ведется работа с родителями по защите законных интересов детей, по нормализации обстановки в семье и привлечению к ответственности лиц, не исполняющих обязанности по воспитанию детей.

В случае выявления неоднократных правонарушений со стороны родителей, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, в органы опеки и попечительства направляются ходатайства для решения вопроса об ограничении или лишении их родительских прав.

Для выработки единых подходов к работе с несовершеннолетними правонарушителями представители Управления внутренних дел принимали участие в семинарах-совещаниях специалистов муниципальных органов управления образованием и специалистов государственных учреждений социальной защиты и социального обслуживания семьи и детей.

В целях сокращения количества распадов замещающих семей, улучшения качества жизни детей в этих семьях в Архангельской области с 2007 г. проводится работа по подготовке квалифицированных кадров для организации служб подготовки и сопровождения семей данной категории.

На базе Архангельского областного института повышения и

переподготовки кадров работников образования создан Центр профилактики социального сиротства, осуществляющий координацию проектной деятельности, а также обучение и повышение квалификации руководителей детских домов, педагогов и психологов, работающих с детьми-сиротами.

Министерство образования, науки и культуры Архангельской области совместно с норвежской компанией «Статойл АСА» реализует проект «Развитие семейных форм устройства детей-сирот в Архангельской области», в рамках которого организовано обучение специалистов муниципальных образований области по международной программе «Прайд».

В Архангельской области продолжается реализация областного проекта «Создание муниципальной модели семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В проекте участвуют представители территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов образования, социальной защиты населения, здравоохранения, органов внутренних дел.

Территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных образованиях, где реализуется проект, разработан алгоритм взаимодействия всех органов системы профилактики в предупреждении семейного сиротства с использованием общей компьютерной сети. Так, в г. Северодвинске Архангельской области в целях организации комплексной работы по взаимодействию органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, по оказанию квалифицированной и своевременной помощи, поддержки и защиты несовершеннолетних и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, создана рабочая группа под председательством заместителя мэра г. Северодвинска по социальным вопросам.

Родители, отрицательно влияющие на детей, ставятся на учет в подразделении по делам несовершеннолетних, сведения о них содержатся в управлении социальной защиты населения, а также в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Индивидуально-профилактическая работа с семьями проводится сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних совместно с участковыми уполномоченными полиции. Совместно с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав усовершенствован «тревожный лист». Введение подобных листов направлено прежде всего на более оперативный обмен информацией между учреждениями системы профилактики и недопущение фактов жестокого обращения родителей с детьми.

«Тревожные листы» используются в дошкольных образовательных учреждениях, социально-реабилитационном центре «Солнышко», школах и профессиональных училищах, что позволяет выявить подобные факты на самом раннем этапе.

С 2010 г. на территории Архангельской области проводится эксперимент по созданию участковых социальных служб. В соответствии с распоряжением Правительства Архангельской области от 26 января 2010 г. №16-р на территории двух муниципальных образований – «г. Новодвинск» и «Каргопольский район» – реализуется пилотный социальный проект «Участковая социальная служба – инновационная модель межведомственного взаимодействия». Службы созданы на базе государственного учреждения «Новодвинский комплексный центр социального обслуживания» и государственного социального учреждения «Каргопольский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних». Целью деятельности участковой службы является профилактика семейного неблагополучия, организация работы с семьями и межведомственное взаимодействие в решении этих проблем. Центры проводят свою работу на основании заключенных договоров с семьями «группы риска», воспитывающими детей в возрасте до 13 лет. На каждую семью заведены учетные дела, составляются планы индивидуально-профилактической работы с ними. В состав исполнителей мероприятий планов включены представители всех органов системы профилактики. Работа участковых заключается в сопровождении и поддержке семей, подверженных социальному риску, реализации индивидуальных социальных программ по работе с семьями, оказании им консультационных услуг.

Кроме того, указанные учреждения организуют и проводят родительские собрания, «круглые столы», семинары для специалистов, родителей и детей по темам «Как по-настоящему любить ребенка», «Родители и я. Взаимоотношения поколений» и др.

Для совершенствования и дальнейшего развития межведомственного взаимодействия органов системы профилактики в Архангельской области, направленного на защиту и улучшение положения семей и детей, находящихся в социально опасном положении, 21 сентября 2010 г. постановлением Правительства области № 270пп принята областная долгосрочная целевая программа «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Архангельской области на 2011 – 2013 годы», которой предусмотрено дальнейшее развитие сети учреждений социального обслуживания семей и детей, в том числе открытие

отделений профилактики безнадзорности и семейного неблагополучия на базе существующих учреждений социального обслуживания населения. В рамках программы будет профинансировано создание электронной автоматизированной информационной системы АИС «Несовершеннолетние: выявление и учет семей и детей, находящихся в социально опасном положении».

Запланировано укрепление материально-технической базы в 30 государственных учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе в центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, оснащение их необходимим оборудованием.

Опыт Управления внутренних дел по Мурманской области

Практика показывает, что предупреждению преступности среди несовершеннолетних во многом способствует проведение целевых оперативно-профилактических операций и мероприятий с комплексным использованием сил и средств органов внутренних дел. Во взаимодействии с заинтересованными службами и подразделениями органов внутренних дел, органами и учреждениями системы профилактики ежегодно проводятся профилактические операции. В отдельных территориальных образованиях Мурманской области на протяжении ряда лет осуществляется внедрение одного из основных элементов ювенальных технологий – непрерывного социального сопровождения несовершеннолетних, попавших в сферу уголовного производства, выявление и устранение причин асоциального поведения подростка, а также социальной адаптации и реабилитации не достигшего совершеннолетия лица.

С 2008 г. в г. Мончегорске реализуется программа «Профилактика и сопровождение несовершеннолетних, вступивших в конфликт с законом». В основе ее лежит трехстороннее соглашение между управлением образования г. Мончегорска, городским Центром психолого-педагогической поддержки несовершеннолетних и Российским представительством объединения «Спасем детей» (Королевство Норвегия). В рамках реализации данной программы создана Служба по работе с несовершеннолетними, вступившими в конфликт с законом, введены дополнительные ставки подростковых психолога и невролога, а также социального педагога для работы с указанной категорией несовершеннолетних, проведен ремонт отдельного помещения.

Основными задачами проекта являются:

• социальное сопровождение, психологическая и юридическая помощь подросткам, осужденным к условной мере наказания, вернувшимся из воспитательной колонии или специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа;

• диагностика, коррекция, развитие и формирование личностного потенциала несовершеннолетних, вступивших в конфликт с законом;

• плановая работа по сбору данных для индивидуального сопровождения несовершеннолетних, пополнение их социальных карт.

В г. Мурманске с 2001 г. действует Служба мобильной уличной работы с детьми и молодежью, которая входит в состав муниципального учреждения «Комплексный центр социального обслуживания молодежи» – структурного подразделения Комитета по делам молодежи администрации г. Мурманска. Данная служба также создана при непосредственном участии норвежской общественной организации «Спасем детей».

Основными задачами Службы являются содействие социально-психологической адаптации подростков, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в том числе состоящих на учете в органах внутренних дел, уголовно-исполнительных инспекциях, оказание им помощи в трудоустройстве, организации досуга и т.д. На основе положительного опыта работы данной Службы в 2007 г. созданы аналогичные учреждения на территории Печенгского и Кольского районов, а так же в городах Апатиты и Североморске.

В настоящее время деятельность Комплексных центров социального обслуживания молодежи, в состав которых входит Служба мобильной уличной работы с детьми и молодежью, финансируется из бюджетов муниципальных образований.

Как одна из форм ювенальных технологий в работе с несовершеннолетними, осужденными к мерам наказания, не связанными с лишением свободы, применяется введение в штаты уголовно-исполнительных инспекций должностей психологов. На 1 января 2011 г. все уголовно-исполнительные инспекции области укомплектованы профессиональными психологами. Они занимаются социальной адаптацией несовершеннолетних, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, взаимодействуют с центрами семьи, молодежными клубами по интересам, «интеллект-центрами» и стараются организовать свободное время несовершеннолетних. В целях профилактики совершения новых преступлений Инспекции проводят ознакомительные выезды подростков в следственные изоляторы и

исправительные колонии. Налажено тесное взаимодействие с Молодежной биржей труда г. Мурманска, которая оказывает помощь в трудоустройстве условно осужденных несовершеннолетних.

Кроме того, в целях ресоциализации несовершеннолетних, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, вернувшихся из воспитательных колоний, специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, на протяжении ряда лет на территории Первомайского и Ленинского административных округов г. Мурманска реализуются программы «Специалист» и «Надежда» по обучению на базе профессиональных училищ города с последующим трудоустройством несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Реализация данных программ позволяет таким подросткам получить образование, профессии, трудоустроиться и встать на путь исправления.

Работа подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется в тесном взаимодействии с органами образования и образовательными учреждениями. Проблемные вопросы ежеквартально рассматриваются на совещаниях с представителями органов управления образованием. Мероприятия по повышению эффективности социально-педагогической, психолого-педагогической, воспитательной работы в образовательной среде включены в муниципальные программы развития образования, планы работы общеобразовательных учреждений, учреждений начального профессионального образования.

Совместно с Министерством образования и науки Мурманской области разработан Приказ от 13 мая 2010 г. № 360/948 «О взаимодействии органов внутренних дел и органов управления образованием Мурманской области в организации работы по профилактике безнадзорности и правонарушений среди обучающихся несовершеннолетних». Данным приказом разграничены полномочия органов внутренних дел и образовательных учреждений при проведении профилактической работы с подростками.

С сентября 2007 г. по инициативе начальника органа внутренних дел по Кандалакшскому району и при поддержке директора ДЮЦ «Ровесник» при Школе военно-патриотического воспитания «Мужество» было создано два класса (взвода) правоохранительной направленности по 20 – 25 человек в каждом.

Основные задачи обучения в Школе военно-патриотического воспитания «Мужество»:

– формирование культуры здорового образа жизни;

– формирование патриотических чувств и сознания у подростков;

– формирование позитивного отношения к Вооруженным Силам страны, готовности к защите Родины;

– эстетическое воспитание.

Занятия по физической подготовке с воспитанниками Школы в спортивном зале СОШ № 10 проводит начальник отдела по делам несовершеннолетних органа внутренних дел по Кандалакшскому району.

18 июня 2010 г. учрежден Региональный молодежный совет по правам человека в Мурманской области. С идеей его создания выступили молодежные общественные объединения, органы по делам молодежи и Управление внутренних дел. Основными целями Совета являются просвещение в сфере прав человека и противодействие распространению среди населения Мурманской области идеологий, основанных на нетерпимом отношении к какой-либо социальной или этнической группе, дискриминации и неуважении прав человека.

В Совет могут входить представители общественных объединений, предпринимательских и финансовых кругов, средства массовой информации и просто заинтересованные частные лица. В Совет вошли представители Мурманской региональной молодежной общественной организации «Гуманистическое движение молодежи», Международного молодежного правозащитного движения, общественного движения «Природа и молодежь», Мурманского городского студенческого совета и др. (всего 12 объединений).

Одним из первых социальных проектов, которые проводятся под эгидой Совета, стал проект «Зона, свободная от расизма», направленный на противодействие распространению идеологии расизма среди молодежи. Под знаком «Зона, свободная от расизма» в областном центре проходят мероприятия, посвященные празднованию Дня молодежи, а также серия презентаций данного проекта в клубах по месту жительства МОУ ДОД «Детско-юношеский центр по организации и осуществлению мероприятий с детьми и молодежью»[145].

В соответствии с Распоряжением губернатора Мурманской области от 17 мая 2010 г. № 53-РЗ «О проведении информационной кампании по противодействию жестокому обращению с детьми в Мурманской области» создан организационный комитет по проведению информационной

кампании, утвержден план мероприятий.

Управлением внутренних дел по Мурманской области подготовлено и направлено обращение к региональным средствам массовой информации с предложением о размещении социальной рекламы по профилактике жестокого обращения с детьми. Видеоролики социального характера по данной тематике размещаются в эфире регионального телеканала «Арктик-ТВ».

В Ловозерском районе сотрудником подразделения по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, совместно с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, администрацией школы с. Ловозеро, организацией «Спасем детей» и справочной системой «Консультант Плюс» в рамках программных мероприятий «Закон обо мне и мне о Законе» ежегодно проводится семинар-игра для учащихся 9 – 10-х классов общеобразовательных учреждений. Средства на проведение данного мероприятия предусмотрены в бюджете муниципального образования.

В целом представленный опыт различных субъектов Северо-Западного Федерального округа можно признать вполне положительным. Однако ввиду недостаточности финансирования в одних случаях и недостаточности личного состава подразделений по делам несовершеннолетних – в других, вследствие загруженности инспекторов материалами первичной проверки по сообщениям о происшествиях с участием несовершеннолетних – в третьих применять прогрессивный опыт во всех субъектах Российской Федерации крайне проблематично. Однако стремиться брать лучшее применительно к своей территории и исходя из реальных возможностей, безусловно, нужно.

С учетом приведенных данных можно сформулировать следующие предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и федерального законодательства в области защиты прав несовершеннолетних:

1) Дополнить ст. 44 УК РФ п. «в»1 следующего содержания: «лишение родительских прав, прав на опеку и попечительство».

2) Дополнить ст. 61 УК РФ смягчающим обстоятельством: «совершение преступления при защите члена своей семьи, иного родственника или близкого лица».

3) Дополнить ст. 63 УК РФ отягчающим наказание обстоятельством: «совершение насильственного преступления в отношении члена своей семьи, иного родственника или близкого лица».

4) Изложить п. «б» ч. 2 ст. 90 УК РФ в следующей редакции: «б) передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, с их

письменного согласия, либо под надзор специализированного органа».

5) Дополнить УК РФ статьей 1561 «Злостное невыполнение должностными лицами органов опеки и попечительства обязанностей по защите прав и законных интересов детей» в следующей редакции:

«1. Злостное невыполнение должностными лицами органов опеки и попечительства обязанностей по защите прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, их устройству, воспитанию, обучению, если это привело к ухудшению здоровья, нарушению нормального психического развития ребенка, формированию его личности, наказывается…;

2. Те же действия, повлекшие тяжкие последствия, наказываются…».

Внести соответствующие изменения в КоАП РФ:

Статью 3.10. «Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства»:

дополнить частью 3 следующего содержания: «Административное выдворение может быть применено в отношении родителей из числа иностранных граждан или лиц без гражданства в случаях их уклонения от воспитания и обучения детей, вовлечения их в бродяжничество, попрошайничество, а равно иные антиобщественные действия».

Статья 4.2. «Обстоятельства, смягчающие административную ответственность»:

часть 1 дополнить п.41 следующего содержания: «совершение административного правонарушения несовершеннолетним под влиянием старших по возрасту лиц».

Статья 4.3. «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность»:

часть 1 дополнить п. 31 следующего содержания: «совершение административного правонарушения в отношении несовершеннолетнего».

Статью 26.1. «Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении» дополнить:

частью 2 следующего содержания: «При производстве по административным делам в отношении несовершеннолетних также подлежит установлению:

– возраст несовершеннолетнего, число, месяц и год рождения;

– условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, уровень психического развития и иные особенности его личности;

– влияние на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц».

Внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»:

п. 2 ст. 21 изложить в следующей редакции: «должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел осуществляют наблюдение за ходом социальной реабилитации несовершеннолетних, указанных в подпунктах 4-14 пункта 1 ст. 5 настоящего Федерального закона, а также их родителей или законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также имеют право:

1) посещать указанные категории лиц по месту жительства, обучения и работы. При отсутствии согласия либо воспрепятствования указанных лиц профилактической деятельности должностных лиц время, периодичность, продолжительность и иные условия наблюдения за ходом их социальной реабилитации устанавливаются судом в порядке, определяемым Главой III настоящего Федерального закона».

Глава 6. ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

§ 1. Проблемы предупреждения безнадзорности, беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних и пути их решения органами предупреждения правонарушений несовершеннолетних

Узловыми причинами и условиями правонарушений несовершеннолетних является совокупность следующих факторов: социально-экономических, организационно-правовых (состояние законодательства и уровень его соответствия социальной жизни общества), социально-демографических и субъективных (возрастные психологические особенности, мотивация поведения). Кроме того, одной из ключевых причин, порождающих противоправное поведение несовершеннолетних, является беспризорность, бродяжничество и, как следствие, попрошайничество. Они на протяжении ряда десятилетий представляют в нашей стране серьезную проблему, и дестабилизирующий фактор, а во многих случаях приводят к наиболее отрицательным последствиям, которые выражаются в совершении лицом, не достигшим совершеннолетия, административного правонарушения или преступления. Несмотря на принимаемые меры по профилактике данных асоциальных явлений в подростковом сегменте, состояние и динамика беспризорности, бродяжничества, попрошайничества дают основание сделать вывод о продолжающихся в молодежной среде негативных процессах и необходимости формирования новой парадигмы превенции правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации.

Действующее законодательство, в том числе УК РФ и КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ не предусматривают юридической ответственности за бродяжничество и попрошайничество, касается это и несовершеннолетних. Если брать законодательство субъектов федерации, то и здесь в большинстве регионов складывается аналогичная картина.

Детальное изучение профилактики бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних показало, что достижение наибольшей эффективности в данном направлении возможно только при комплексном всестороннем подходе к осуществлению профилактической деятельности всеми субъектами превенции, с наиболее активной ролью

подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Именно консолидированное, синхронизированное взаимодействие всех субъектов и обязательная финансовая поддержка государства позволят достичь кардинального перелома в противодействии этим деструктивным явлениям. Профилактику бродяжничества и попрошайничества можно разделить на три стадии: первичную, вторичную и третичную.

При первичных мероприятиях катализатором развития превенции правонарушений несовершеннолетних выступают в основном подразделения по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел. Сотрудники этих подразделений осуществляют индивидуальную профилактику в отношении несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей, тем самым уже на начальном этапе принимая фундаментальные меры по предупреждению насилия в семье, неисполнению взрослыми своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию детей. Кроме того, они проводят на обслуживаемой территории, в том числе на железнодорожных вокзалах, в аэро– и речных портах и прилегающих к ним территориях, комплекс предупредительно-профилактических мероприятий по пресечению попрошайничества, бродяжничества, административных правонарушений несовершеннолетних, профилактике детской проституции и пресечению сексуальной эксплуатации несовершеннолетних, выявлению взрослых лиц, вовлекающих подростков в противоправную деятельность. Регулярно ими проводятся рабочие встречи с представителями комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов социальной защиты населения, на которых определяются меры по выявлению и устройству беспризорных, безнадзорных детей, в том числе занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством. В ряде регионов Российской Федерации созданы и действуют межведомственные оперативные штабы по борьбе с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Исследование правоприменительной деятельности органов внутренних дел свидетельствует о значительной распространенности психологического и физического насилия в семье, применения недопустимых приемов воспитания, унижения человеческого достоинства ребенка. Особенно часто насилие в отношении детей допускается в неблагополучных семьях. Сегодня более половины несовершеннолетних, находящихся в местном или федеральном розыске, это дети, вынужденные бежать из дома. Для скорейшего позитивного изменения сложившейся

ситуации сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел проводятся профилактические межведомственные мероприятия для выявления неблагополучных семей и детей, находящихся в социально опасном положении. В дальнейшем принимаются различные меры по воздействию на родителей и других родственников, начиная от постановки на учет и проведения воспитательных бесед с ними и заканчивая направлением материалов в суд для лишения родительских прав.

В процессе проведения *мероприятий по вторичной профилактике* подразделения по делам несовершеннолетних находят и изымают с улиц и других общественных мест безнадзорных, беспризорных, бродяжничающих и попрошайничающих несовершеннолетних.

Кроме того, на этом этапе органы внутренних дел выявляют несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения, подозреваемых в совершении преступлений. Для этого проводят еженедельные целевые профилактические рейды, например на вокзалах. В мероприятиях принимают участие не только сотрудники служб линейных органов внутренних дел и инспекторский состав подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел, но и представители комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, педагогических коллективов школ, работники ведомственной охраны железной дороги.

Уличенные в правонарушении несовершеннолетние доставляются в служебные кабинеты инспекторов по делам несовершеннолетних либо дежурную часть органа внутренних дел, где устанавливается их личность, причастность к совершению правонарушений и иные обстоятельства, после чего сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних принимают решение о направлении данных лиц в специализированные учреждения (социально-реабилитационные центры, приюты, детские дома, школы-интернаты, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, учреждения здравоохранения и т.д.) либо о передаче родителям или лицам, их заменяющим (по предъявлении последними подтверждающих документов). При необходимости доставленным правонарушителям непосредственно в дежурной части оказывается медицинская и психологическая помощь.

В инспекциях по делам несовершеннолетних и дежурных частях такие дети могут содержаться не более трех часов и зачастую их некуда поместить на это время из-за отсутствия

специальных помещений для детей. Практически в большинстве регионов Российской Федерации число специализированных социальных учреждений для несовершеннолетних недостаточно, либо их просто нет в конкретной местности.

Важную позитивную роль при проведении профилактики бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних выполняют центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

Крайне перспективной заменой социальных гостиниц, приютов и детских домов видится создание городских кадетских школ-интернатов, которые находят все большее распространение в России. Начало этой позитивной деятельности положили отдельные воинские части, которые брали на попечение так называемых сыновей полка (вначале детей-сирот, чьи родители были военнослужащими)[146]. Затем эта положительная практика была продолжена созданием в середине 90-х годов кадетских корпусов. В настоящее время работа данных учреждений для несовершеннолетних нормативно урегулирована Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2008 г. № 328 «Об утверждении Типового положения о суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах»[147]. Сейчас кадетские корпуса функционируют практически во всех крупнейших городах страны, существуют и полицейские образовательные учреждения неполного среднего образования, которые готовят кадры для органов внутренних дел. Корпуса, помимо самого «изъятия» детей с улиц и их непосредственного полного содержания, дают им качественное образование, прививают дисциплину, патриотизм и переориентируют в сторону законопослушного поведения.

Можно констатировать, что если на этапе первичной профилактики характерна воспитательная работа с родителями, ненадлежащим образом осуществляющими уход за детьми, то составной частью вторичной профилактики является деятельность органов внутренних дел не только по выявлению, но и по привлечению взрослых к различным видам ответственности.

Анализ деятельности отделов по делам несовершеннолетних показывает, что зачастую ими не принимаются исчерпывающие меры по комплексному реагированию на факты вовлечения несовершеннолетних в попрошайничество, другие противоправные действия. Отмечается односторонний характер мер профилактики в этом направлении. Сотрудники отделов по делам несовершеннолетних, члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав воздействуют в основном

на самих подростков с отклоняющимся поведением, не выявляя при этом стоящих за ними подстрекателей и организаторов.

Вовлечение несовершеннолетних в бродяжничество и попрошайничество на практике оказывается наиболее трудным для обнаружения и доказывания, хотя наличие данного явления, особенно в крупных городах и приграничных регионах, очевидно. Вовлечение в занятие бродяжничеством или попрошайничеством заключается в возбуждении у несовершеннолетнего желания переезжать с одного места на другое, бросить учебу или работу, вести паразитический образ жизни, проживать на подаяния в виде денег, вещей, продуктов питания. Несовершеннолетний может согласиться на такой образ жизни под влиянием уговоров, использования своего авторитета взрослым человеком, а также и угроз, обмана, шантажа. Данным противоправным деянием нарушаются права несовершеннолетних на обучение, охрану здоровья, проживание в нормальных условиях, питание в соответствии с потребностями, нормальное психоэмоциональное развитие.

Чаще всего взрослые лица (в особенности родители), вовлекающие несовершеннолетних в бродяжничество и попрошайничество, фактически не несут никакой ответственности в соответствии с правоприменительной практикой по ст. 151 УК РФ (в случаях, если попрошайничество является единственным источником существования семьи, уголовное дело на практике не возбуждается).

Не лучшим образом выглядит статистика деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел по выявлению родителей, не исполняющих обязанности по воспитанию несовершеннолетних детей. Хотя, по обобщенной статистике, каждый пятый несовершеннолетний житель Российской Федерации находится в социально неблагоприятных условиях. За последние годы сократилось количество родителей, состоящих на учетах в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Последние, выявляя таких родителей и решая вопрос о привлечении их к ответственности, сталкиваются с проблемой доказательной базы. Находясь под негативным влиянием своих родителей, подвергаясь постоянному психологическому давлению, дети зачастую меняют свои показания, забывают ранее сказанное, что затрудняет закрепление доказательств. Поэтому при необходимости подростков помещают в социальные приюты. Во время пребывания ребенка в социально-реабилитационном учреждении с ним в обязательном порядке работает психолог, который дает заключение об индивидуальных психолого-

педагогических особенностях личности подростка для приобщения к материалам дела. Кроме того, в ходе работы психолог выявляет ранее имевшие место факты жестокого обращения с несовершеннолетним со стороны родителей.

Необходимо детально разбираться и с использованием грудных детей в попрошайничестве взрослыми лицами. Организаторы бизнеса на попрошайничающих лицах основываются на простых закономерностях человеческой природы. Согласно законам биосоциальной мотивации больше всего материальных ценностей получают дети и матери с детьми. Попрошайничающие лица манипулируют инстинктом, который свойственен не только человеку, но и высшим приматам (к примеру, у шимпанзе принято делиться пищей с чужими детенышами). Интересно, что согласно социологическим опросам, дающие подаяние люди не так наивны, как принято предполагать. Только четверть опрошенных респондентов верит в то, что нищие нуждаются в помощи, а подает при этом примерно каждый третий. Многие предполагают, что на самом деле попрошайничающие лица вводят их в заблуждение, однако вид плохо одетого не по сезону ребенка грудного возраста или ребенка-инвалида вынуждает их на непроизвольные действия.

Приведем случаи, когда в течение рабочего дня одного и того же ребенка используют несколько попрошайничающих женщин, а чтобы дети не беспокоили их и не просили пищи и воды, их «успокаивают» – снотворным (например, димедролом), крепким алкоголем, наркотическим средствами и психотропными веществами. Помимо этого, детей носят по переполненным вагонам метро, на сквозняках грязных переходов и вокзалов, по улицам в дождь и сильный мороз – в тонкой одежде, в белье и пеленках, которые могут не меняться десятками дней. Это приводит к тяжелым хроническим болезням и гибели детей. Безусловно, данные деяния (жестокое обращение с детьми, нанесение тяжелого вреда здоровью и убийство) присутствуют в УК РФ. Однако как показывает правоприменительная практика, непосредственно за попрошайничество с детьми в случае отсутствия необратимых тяжких последствий для здоровья ребенка женщин можно лишь привлечь к уголовной ответственности по уже описанной статье 151 УК РФ «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий», для этого ее нужно задержать как минимум дважды. Кроме того, по закону «вовлечь» можно только сознательного ребенка, следовательно, использование младенца вовлечением несовершеннолетних не считается.

Третий этап профилактики бродяжничества и

попрошайничества не достигших восемнадцатилетия лиц состоит в том, чтобы направить деятельность всех субъектов превенции на ресоциализацию несовершеннолетнего, восстановление его личностного и социального статуса, а в последующем – реинтеграцию и интеграцию в семью, образовательные учреждения и трудовые коллективы.

Работа субъектов системы превенции административных правонарушений не достигших восемнадцатилетия лиц на этой стадии заключается в проверке условий нахождения несовершеннолетнего, ранее занимавшегося бродяжничеством и попрошайничеством, в семье, воспитательной работе с родителями и лицами, их заменяющими, привлечению подростков к участию в различных спортивных клубах, творческих кружках.

Изучение этой проблематики позволяет сделать следующие выводы и обозначить рекомендации.

Проводя сравнительно-правовой анализ законодательства о профилактике рассматриваемых явлений на примере Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ[148], можно отметить, что в его нормах имеется ряд существенных моментов, не позволяющих в должной мере использовать возможности как органов внутренних дел, так органов и учреждений системы превенции правонарушений несовершеннолетних в профилактике бродяжничества и попрошайничества лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста.

К основным недостаткам закона можно отнести отсутствие среди ключевых понятий, данных в ст. 1, понятий «бродяжничество» и «попрошайничество».

Другой недоработкой указанного федерального закона является то, что определив главным субъектом со стороны органов внутренних дел подразделения по делам несовершеннолетних, но в их компетенцию не включена индивидуальная профилактика в отношении бродяг и попрошаек. Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел могут лишь в пределах своей компетенции предупреждать переход несовершеннолетних в эту категорию (ст. 21), доставлять в дежурную часть органа внутренних дел безнадзорных и беспризорных.

Для совершенствования работы по профилактике бродяжничества и попрошайничества не достигших восемнадцатилетия лиц в Российской Федерации необходимо на уровне районов, городов, районов в городах и иных

муниципальных образований создавать отдельные постоянно действующие специализированные межведомственные комиссии по проблемам профилактики бродяжничества и связанного с ним попрошайничества несовершеннолетних. Они должны стараться не параллельно, а во взаимодействии с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав комплексно решать сложнейшие многогранные задачи по минимизации бродяжничества и попрошайничества.

Как ключевые задачи межведомственной комиссии района, города, района в городе и иного муниципального образования по проблемам профилактики бродяжничества несовершеннолетних должны предусматриваться:

– разработка и проведение мероприятий по предупреждению и пресечению бродяжничества несовершеннолетних в границе территориального образования;

– синхронизированная координация деятельности структурных подразделений администрации территориального образования, органов внутренних дел и общественных формирований, направленная на профилактику бродяжничества, защиту прав и законных интересов несовершеннолетних лиц без определенного места жительства и занятий.

В состав комиссии должны входить представители органов внутренних дел, здравоохранения, образования, социальной защиты населения и других заинтересованных структурных подразделений администрации территориального образования.

Еще одной законодательной недоработкой Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ является сложность устройства беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних в государственные учреждения для подростков, нуждающихся в социальной реабилитации. Так, лица, не достигшие совершеннолетия, занимающиеся бродяжничеством и не совершившие какого-либо административного правонарушения, доставленные в орган внутренних дел, не помещаются в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, а направляются в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, на основании акта оперативного дежурного органа внутренних дел о необходимости приема такого несовершеннолетнего (ст. 13, 22). Однако на практике передача несовершеннолетних в такие учреждения вызывает ряд трудностей (материальных, медицинских и иных).

Кроме указанных недостатков анализируемого нормативного правового документа, есть и иные, связанные с механизмом его реализации. Поэтому коррекция закона должна осуществляться

постоянно, с ориентацией на позитивный эффект в деятельности по предупреждению безнадзорности административных и других правонарушений несовершеннолетних.

Дополнительный положительный эффект может дать внесение в ст. 22 рассматриваемого Федерального закона, а также в Инструкцию о деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, изменений, касающихся создания при центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел помещений для устройства на непродолжительное время изъятых с улиц несовершеннолетних, не совершивших административных правонарушений. Кроме того, целесообразно создать единую государственную статистическую базу данных о безнадзорных, бродяжничающих несовершеннолетних, а также детях группы социального риска, что позволит на федеральном уровне оценить масштабы проблемы и определить задачи по выявлению, учету и последующей реабилитации детей и подростков данной категории.

Помимо этого, на федеральном уровне органам и учреждениям системы предупреждения административных и других правонарушений несовершеннолетних следует углублять комплексные меры по предупреждению беспризорности, безнадзорности, асоциального поведения и административных правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия. При этом особое внимание следует уделить:

• дополнению сети учебно-воспитательных учреждений по типу суворовских, нахимовских училищ, кадетских школ и корпусов, казачьих школ, летных, мореходных, речных, промышленных, сельскохозяйственных и других училищ;

• созданию специализированных консультативных подростковых центров, где подростки решали бы свои психолого-педагогические и медико-социальные проблемы;

• рационализации порядка и процедур усыновления детей, развитию системы приемных семей и детских домов семейного типа;

• расширению подготовки специальных кадров – социальных педагогов и психологов – по профилактике социального сиротства и для работы с детьми группы риска.

§ 2. Административная деятельность по превенции продажи несовершеннолетним алкоголя и вовлечения их в употребление спиртных напитков

По данным Всемирной организации здравоохранения, нация вымирает, если в стране в год производят спиртных напитков из расчета 8 литров на душу населения. В России этот показатель еще к 2010 г. достиг 18,5 литров и, к сожалению, не снижается[149]. Предупреждением алкоголизма в среде несовершеннолетних занимаются подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Нарушающие антиалкогольное законодательство несовершеннолетние ставятся на учет с заведением учетно-профилактических карточек. Сотрудникам органов внутренних дел для оптимизации превентивной работы с несовершеннолетними правонарушителями следует акцентировать внимание и на незаконных действиях по вовлечению молодежи в употребление алкогольных напитков и недопустимости продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции несовершеннолетним, в основном на территориях продовольственных объектов потребительского рынка.

В данном контексте существенное значение приобретает правильное и эффективное применение норм российского законодательства в сегменте привлечения к административной ответственности работников торговли, допускающих незаконную продажу алкогольной продукции и пива гражданам, не достигшим совершеннолетия.

Разберем некоторые ключевые особенности квалификации правонарушений, предусмотренных ч. 3 и 4 ст. 14.16 КоАП РФ. Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»[150], его действие распространяется на отношения, участниками которых выступают юридические лица (предприятия, учреждения, организации), независимо от их форм собственности и организационно-правовых форм, отвечающие требованиям, установленным указанным федеральным законом, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью по розничной продаже спиртосодержащей, алкогольной продукции, пива и изготавливаемых на его основе

напитков.

Из анализа Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»[151], должностными лицами, которые могут быть привлечены в области предпринимательской деятельности к ответственности в административном порядке, являются совершившие такие административные правонарушения лица, находящиеся в трудовых отношениях с индивидуальными предпринимателями, а чаще всего руководители и иные работники в связи с выполнением ими организационных и распорядительных функций. При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 и 4 ст. 14.16 КоАП РФ, нужно исходить из того, что под продавцом понимается организация, независимо от организационно-правовой формы, а также руководители этой организации и иные работники в связи с выполнением ими организационно-распорядительных функций, индивидуальный предприниматель и лица, находящиеся в трудовых отношениях с индивидуальными предпринимателями, осуществляющие продажу товаров по правовому договору розничной купли-продажи.

Определенные затруднения в некоторых случаях может все же вызвать квалификация действий непосредственного продавца алкогольной продукции не достигшим совершеннолетия лицам, так как административная ответственность физических лиц ст. 14.16 КоАП РФ не предусмотрена, однако привлечение продавца к административной ответственности возможно по ст. 14.2 и 14.5 КоАП РФ. Таким образом, точное установление правового статуса виновного реализатора-продавца является по ст. 14.16 КоАП РФ первоочередной задачей для проводящего проверку должностного лица.

Подчеркнем, что в условиях современных реалий и развития инновационных информационных технологий в России сложилась гибкая система уклонения от административной ответственности за административные правонарушения.

Достаточно часто при рассмотрении дел об административных правонарушениях данной категории субъект правонарушения – индивидуальный предприниматель или должностное лицо – заявляет ходатайство об освобождении от административной ответственности ввиду отсутствия вины. Отталкиваясь от ст. 1.5 (презумпция невиновности), лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых

установлена его вина, и считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

Должностное лицо или индивидуальный предприниматель утверждает, что он лично не осуществлял продажу продукции спиртосодержащего характера с нарушением установленных законодательством правил торговли, соответствующих поручений продавцу магазина лично не давал и вообще не узнал бы о совершившемся административном правонарушении, если бы не проводилось производство по делам об административных правонарушениях.

На практике факт реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе, не достигшим восемнадцатилетнего возраста лицам зачастую производится по личной инициативе лицом, с которым по каким-то причинам еще не заключен трудовой договор, а протокол, согласно действующему законодательству, составляется только в случаях заключения трудовых договоров с продавцами предприятий, учреждений, организаций, совершившими правонарушение административного характера. Отметим, что в соответствии с требованиями ст. 2.4 (административная ответственность должностных лиц) КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

В качестве доказательств надлежащего исполнения служебных обязанностей субъекты правонарушения предоставляют в процессе проведения административного расследования качественно заполненные уже после совершения административного правонарушения журналы проведенных инструктажей с подписями продавцов, ведомости постоянно проводимых зачетов по соблюдению продавцами правил торговли в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе.

Таким образом, прямые доказательства неисполнения либо ненадлежащего исполнения служебных обязанностей должностным лицом отсутствуют. В данном контексте привлечь действительного правонарушителя к административной ответственности по ст. 14.16 КоАП РФ не представляется возможным. Реализация продавцом алкогольной продукции и

пива несовершеннолетним может быть квалифицирована только по ст. 14.15 КоАП РФ («Нарушение правил продажи отдельных видов товаров»), по которой планка административного штрафа занижена более чем на треть, а административное наказание в виде конфискации алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и вовсе не предусмотрена.

Вследствие правовых пробелов законодательства в данном сегменте существует еще одна потенциальная возможность избежать правонарушителю административной ответственности за совершенное, предусмотренное ч. 3 и 4 ст. 14.16 КоАП РФ правонарушение. Продавцам алкоголя известно, что выявить факт продажи лицу, не достигшему совершеннолетия, алкогольной продукции достаточно легко, а вот задокументировать данное деяние можно только при наличии обширной доказательной базы, которая подтверждает умысел работника торговли на продажу спиртного несовершеннолетнему, и при установлении нескольких свидетелей данного факта. При получении объяснений продавца нередки случаи, когда, по словам работника торговли, умысла на продажу несовершеннолетнему спиртного не было, либо он отрицается, так как внешне подросток выглядел гораздо старше своих лет. При этом наличие у покупателя удостоверяющих его личность документов не является обязательным условием при покупке им алкогольной, спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе. В данном случае важной задачей проверяющего является установление свидетелей факта продажи спиртного несовершеннолетнему, которые дадут нужные для привлечения лица к административной ответственности показания.

Выявление фактов продажи несовершеннолетним алкогольных напитков осуществляется на основе информации, полученной:

– в процессе превентивной работы с несовершеннолетними, состоящими на профилактическом учете с заведением учетно-профилактических карточек или учетно-профилактических дел в подразделениях органов внутренних дел по делам несовершеннолетних;

– в процессе работы с не достигшими совершеннолетия лицами, доставленными в дежурные части органов внутренних дел в состоянии алкогольного опьянения;

– из средств массовой информации и от граждан о фактах незаконной продажи несовершеннолетним алкогольной, спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, в розничных магазинах торговли.

Полученная информация в обязательном порядке фиксируется в Книге учета сообщений о происшествиях, находящейся в дежурной части органа внутренних дел, а сотрудником органов внутренних дел, непосредственно получившим информацию, составляется соответствующий рапорт. Информация, поступившая от родителей, опекунов и лиц, их замещающих, иных совершеннолетних граждан также регистрируется в Книге учета сообщений о происшествиях. В данном случае от гражданина принимается соответствующее заявление.

Уполномоченными в соответствии с п. 1 ст. 23.3 и п. 1 ст. 23.50 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3 и 4 ст. 14.16 КоАП РФ являются органы внутренних дел, органы государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей (п. 1 ст. 23.49 КоАП РФ), а по ч. 3 указанной статьи также органы, осуществляющие государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Кроме того, должностные лица указанных федеральных органов исполнительной власти на основании ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ вправе передать дело о данном административном правонарушении на рассмотрение мировому судье.

Таким образом, при непосредственном обнаружении сотрудниками органов внутренних дел факта незаконной продажи спиртосодержащей продукции или пива несовершеннолетним практически невозможно соблюсти все процессуальные требования для качественного составления материалов административного дела и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Помимо этого сотрудники органов внутренних дел могут столкнуться с нижеследующими проблемами тактического характера:

– несовершеннолетние правонарушители не соглашаются выступать в качестве свидетеля по продаже им алкоголя, конкретизируя устно, что больше в данном месте их не будут обслуживать, более взрослые несовершеннолетние отрицают, что спиртное приобрели лично;

– при выявлении сотрудниками органов внутренних дел факта незаконной продажи алкогольной продукции или пива не достигшем совершеннолетия лицам уже спустя пятнадцать минут установить свидетелей практически невозможно, а продавцы отрицают факт продажи[152];

– в случае если несовершеннолетний еще не употребил

алкогольную продукцию, в материалах дела об административном правонарушении он проходит свидетелем, а процессуальные действия с несовершеннолетним свидетелем, не достигшим возраста четырнадцати лет, проводятся в присутствии родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, иногда целесообразно пригласить на беседу психолога или социального педагога, что при обнаружении факта административного правонарушения практически нереально;

– в ситуациях, когда отсутствуют свидетели (это может быть в том случае, если продажа осуществляется в темное время суток или ночью) весомым доказательством является чек кассового аппарата, но продажа либо не проводится через кассу, либо чек не выдается на руки лицу, не достигшему возраста совершеннолетия, либо несовершеннолетний выбрасывает его.

Следовательно, для обнаружения подобных случаев необходимо проводить плановые и внеплановые рейды, которые целесообразно планировать, как правило, до 21:00 часа. Сотрудникам органов внутренних дел при проведении соответствующих мероприятий важно помнить, что после выявления административного правонарушения при оформлении документов на несовершеннолетнего может оказываться мощное психологическое давление со стороны продавцов. Указанные обстоятельства обычно способствуют тому, что несовершеннолетние в дальнейшем отказываются помогать сотрудникам органов внутренних дел. Узловой задачей в данном контексте является максимальное снижение возможности оказать психологическое воздействие на подростка со стороны правонарушителей, что обеспечивается при раздельном разбирательстве и взятии объяснений в разных помещениях.

При непосредственном выявлении исследуемого административного правонарушения протокол целесообразно составлять незамедлительно. Когда необходимо дополнительное уточнение обстоятельств дела либо установление сведений о юридическом лице, либо данных должностного лица, в отношении которых возбуждается административное производство, протокол, как правило, составляется в течение двух суток с момента обнаружения.

Учитывая, что по ч. 3, 4 ст. 14.16 КоАП РФ протокол составляется на юридическое либо должностное лицо, оформить протокол об административном правонарушении в регламентированные ст. 28.5 КоАП РФ сроки может быть затруднительно. Когда составляются протоколы, целесообразно собрать доказательную базу:

• подробное объяснение несовершеннолетнего, купившего

алкоголь;

• подробные объяснения максимального количества свидетелей;

• подробное объяснение продавшего алкоголь продавца магазина;

• подробное объяснение должностного лица (индивидуального предпринимателя, заведующего либо директора магазина);

• копии должностных инструкций директора или заведующего либо свидетельство о государственной регистрации индивидуальных предпринимателей;

• копию трудового договора между предпринимателем и продавцом, осуществившим незаконную продажу алкоголя лицу, не достигшему совершеннолетия;

• копию контрольно-кассового чека;

• копию свидетельства о рождении или паспорта несовершеннолетнего лица;

• копию свидетельства и лицензии индивидуального предпринимателя, юридического лица на право торговли пивом и вино-водочными изделиями.

Указанный материал аккумулируется вкупе с протоколом об административном правонарушении и передается в соответствии со ст. 13.1, 23.3, 23.49 КоАП РФ для рассмотрения и принятия решения начальнику территориального органа внутренних дел или мировому судье.

Серьезное внимание, кроме того, следует акцентировать на борьбе с незаконными действиями по вовлечению молодежи в употребление этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе. Здесь существенное значение приобретает правильное и эффективное применение норм российского законодательства в сфере привлечения к административной ответственности лиц, вовлекающих несовершеннолетних в употребление спиртных напитков.

Статья 6.10. КоАП РФ «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ» имеет целью обеспечить (административными мерами) реализацию положений Конвенции о правах ребенка[153], ст. 7 и 38 Конституции РФ, норм Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»[154], направленных на защиту здоровья ребенка.

Объектом правонарушения по ст. 6.10 КоАП РФ выступает здоровье несовершеннолетних, их нравственное воспитание и общественный порядок. Предметом данного правонарушения

являются этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, а также пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, одурманивающие вещества.

В соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ от 22 ноября 1995 г. «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртсодержащей продукции»[155] под спиртосодержащей пищевой продукцией понимается пищевая продукция (в том числе виноматериалы, любые растворы, эмульсии, суспензии, дистилляты, спирты виноградный, плодовый, коньячный, кальвадосный, висковый, за исключением алкогольной продукции) с содержанием этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, более 1,5 процента объема готовой продукции.

Алкогольная продукция подразделяется на питьевой этиловый спирт, спиртные напитки (в том числе водка), вино (в том числе натуральное вино). Спиртные напитки – алкогольная продукция, которая производится с использованием этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и не относится к вину или пиву. Под пивом и напитками, изготавливаемыми на его основе, следует понимать пиво с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции и изготавливаемые на основе пива напитки с указанным содержанием этилового спирта.

Исходя из сути ст. 6.10 КоАП РФ под спиртными напитками следует понимать и иную алкогольную и спиртосодержащую продукцию (пищевую и не пищевую), а также препараты и вещества бытовой химии, содержащие в своей основе спирт.

Под одурманивающими веществами, как правило, понимаются обычные лекарственные препараты (клофелин, смесь димедрола с алкоголем и т.д.) либо предметы бытовой химии (например, краска, клей «Момент», одеколон, лосьон, ацетон, хлороформ, тормозная жидкость, эфир, бензин), при передозировке или вдыхании паров которых у человека наступает торможение или расслабление психики. Следует различать одурманивающие вещества и наркотические средства, поскольку склонение несовершеннолетнего к употреблению наркотических средств является уголовно наказуемым деянием в соответствии со ст. 230 УК РФ. Способ одурманивания должен подтверждаться доказательствами на основании положений гл. 26 КоАП РФ.

Объективную сторону административного правонарушения составляют противоправные действия, выраженные в вовлечении несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, совместном с несовершеннолетними распитии спиртных напитков или употреблении одурманивающих

веществ. Вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ возможно различными способами: предложением или угощением; обещанием каких-либо выгод; введением в заблуждение (путем предоставления спиртных напитков под видом безалкогольных); обманом (путем сообщения неверных сведений о каких-либо состояниях, ощущениях от употребления) и др.

Указанные действия должны носить разовый характер, поскольку вовлечение несовершеннолетних в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ квалифицируется как преступление на основании ст. 151 УК РФ, как и то же деяние, совершенное родителем или иным лицом, на которое законом возложены обязанности по воспитанию несовершеннолетнего.

Действия виновного совершеннолетнего лица подпадают под ст. 6.10 КоАП РФ вне зависимости от того, в каком количестве несовершеннолетним употреблены пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, спиртные напитки и одурманивающие вещества, и какое воздействие (легкое, среднее, тяжелое) они на него оказали[156]. Административное правонарушение считается оконченным с момента дачи несовершеннолетним согласия на употребление пива, спиртных напитков или одурманивающих веществ.

Субъектом правонарушения выступают любые лица, достигшие восемнадцатилетнего возраста (по частям первой и второй), так и родители или иные законные представители несовершеннолетних, а также лица, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию детей (по части третьей).

Субъективная сторона деяния выражается в форме прямого умысла. При этом возраст несовершеннолетнего должен быть очевиден или известен правонарушителю. Для квалификации административного правонарушения не имеют значения мотивы лица, привлекаемого к ответственности (личный интерес, зависть, корысть, стремление поднять свой авторитет в глазах несовершеннолетних).

Отталкиваясь от части первой ст. 23.2 и части третьей ст. 29.5 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.10 КоАП РФ, рассматриваются районными и городскими комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В целом при анализе перечисленных в статье 6.10 КоАП РФ составов административных правонарушений необходимо учитывать, что согласно ст. 5.35 КоАП РФ неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних влечет применение мер административного наказания. В результате родители могут быть лишены судом родительских прав по основаниям, предусмотренным в ст. 69 Семейного кодекса РФ, только в случае их виновного поведения. Уклонение родителей от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей может выражаться в отсутствии заботы об их нравственном и физическом развитии, обучении, подготовке к общественно полезному труду. Под злоупотреблением родительскими правами следует понимать использование этих прав в ущерб интересам детей, например создание препятствий в обучении, склонение к попрошайничеству, воровству, проституции, употреблению спиртных напитков или наркотиков и т.п.

Иногда сопряженными с деянием, подпадающим под ст. 6.10, являются противоправные деяния, ответственность по которым установлена ст. 20.20 – 20.22 КоАП РФ. Регламентируется, что появление в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, а равно потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах влечет наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних.

По ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административном правонарушении, предусмотренном данной статьей, вправе составлять не только сотрудники полиции, но и члены комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Выявление фактов вовлечения несовершеннолетних в употребление происходит непосредственно структурными подразделениями органов внутренних дел при выполнении ими служебных задач. Сотрудник любого подразделения органа внутренних дел при выявлении несовершеннолетних правонарушителей, в том числе находящихся в состоянии опьянения, и родителей, отрицательно влияющих на детей, лиц, вовлекающих несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ, обязан составить рапорт, который после рассмотрения начальником органа внутренних дел

или его заместителем передается в подразделения по делам несовершеннолетних. В свою очередь, инспекторы по делам несовершеннолетних органов внутренних дел при получении информации о несовершеннолетних правонарушителях, в том числе находящихся в состоянии опьянения, родителях и иных лицах, отрицательно влияющих на детей, и при наличии оснований представляют начальнику органа внутренних дел предложения о постановке на учет указанных лиц, проводят с ними индивидуальную профилактическую работу. В случае, если указанные лица уже состоят на учете у инспекторов по делам несовершеннолетних, производятся соответствующие отметки в учетных документах об административном правонарушении и принятых в этой связи мерах.

При доставлении несовершеннолетних правонарушителей в состоянии опьянения дежурный по органу внутренних дел обязан установить их личность, обстоятельства, способствовавшие приобретению алкоголя и его распитию, и в зависимости от состава административного правонарушения оформить соответствующий акт либо передать несовершеннолетнего в отдел по делам несовершеннолетних или следователю.

Административное правонарушение, предусмотренное ст. 6.10 КоАП РФ, относится к правонарушениям, посягающим на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

При выявлении рассматриваемого административного правонарушения сотрудник полиции составляет рапорт о его выявлении. После чего выясняются обстоятельства вовлечения несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготовленных на его основе. Далее составляется протокол об административном правонарушении.

Весь собранный материал вместе с протоколом об административном правонарушении передается в соответствии со ст. 13.1, 23.3, 23.49 КоАП РФ в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав для рассмотрения и принятия решения.

В России, как и в других странах, наблюдается тенденция к ужесточению наказания за продажу алкогольной продукции не достигшим совершеннолетия лицам. К примеру, в 2009 г. в Государственную Думу РФ фракцией «Единая Россия» был внесен законопроект, предполагающий введение уголовной ответственности для продавцов, отпускающих любую алкогольную продукцию, включая пиво, а также сигареты несовершеннолетним. Авторы документа предлагают принять пакет поправок в Уголовный и Уголовно-процессуальный

кодексы, позволяющих лишать свободы торговцев, продающих сигареты и пиво подросткам, хотя бы на срок до полугода. Кроме того, проштрафившихся еще будут лишать права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет. Предполагаются суровые денежные штрафы в 40 тыс. рублей и наказание исправительными работами на срок от шести месяцев до года.

Итак, предлагается дополнить УК РФ следующей статьей:

«Статья 230.1. Продажа алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе несовершеннолетнему.

1. Продажа алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе несовершеннолетнему, – наказывается штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, повлекшее по неосторожности причинение вреда здоровью человека или иные тяжкие последствия, – наказывается штрафом в размере от сорока до ста тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет».

Злоупотребление алкоголем, в том числе и в среде не достигших восемнадцатилетия лиц, представляется проблемой. Этому способствует не только отсутствие деятельной системы пропагандистской деятельности со стороны государства против употребления спиртных напитков, но и пассивное отношение родителей к формированию у детей стойкого негативного отношения к алкоголю, и действия совершеннолетних лиц по вовлечению подростков в употребление спиртных напитков. Подчеркнем, что именно родительское воспитание формирует у ребенка тот фундамент, на котором в дальнейшем выстраиваются все его оценки и критерии окружающего мира.

§ 3. Классификация групп несовершеннолетних противоправной направленности и административная деятельность по предупреждению групповых правонарушений несовершеннолетних

Групповые правонарушения несовершеннолетних в структурном отношении – явление весьма сложное. Следует отметить, что неформальное общение в среде несовершеннолетних и молодежи всегда было распространено, особенно в крупных и сверхкрупных городах, это значительно усложняет задачу распознания в их среде преступных групп.

Под преступной группой несовершеннолетних следует понимать группу несовершеннолетних лиц, которых объединяет совместная групповая деятельность, характеризующаяся совместным совершением преступления и межличностным общением, вследствие которого формируются нормы поведения, происходит распределение обязанностей, определяются особенности соподчинения членов группы, имеющих цель ее сохранить, в состав которой входят соучастники преступлений, лица, участвующие в совершении общественно опасного деяния, но не подлежащие уголовной ответственности в силу не достижения требуемого законом возраста или отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, а также лица, которые не принимали участия в совершении общественно опасного деяния, но участвуют в жизнедеятельности группы[157].

Молодежные группы и объединения весьма многообразны. В литературе неформальные группы молодежи классифицируют по различным основаниям: по внешним признакам (атрибутике) и сленговым названиям; по провозглашенным или фактически реализуемым целям; по направленности деятельности. Так, по целям и направленности деятельности их дифференцируют на:

• общественно-политические (народные фронты), социально-культурные и творческие (художественные, театральные, клубы по интересам);

• клубы социальной помощи («Милосердие», заботы о детях-сиротах и т.п.);

• экологические, социально-экологические, природоохранные (Грин-хиппи, «Зеленые», «Спасение», «Мир», «Дельта», «Бюро

экологических разработок);

• правозащитные группы и объединения, борцы за справедливость («Атланты», «Патриоты», «Дети Деточкина», «Комитет социальной защиты»);

• религиозные и полурелигиозные (кришнаиты, буддисты и т.п.);

• спортивные, здорового образа жизни (поклонники карате, брейка, ушу, скейта);

• спортивные и музыкальные фанаты;

• асоциальные в сфере свободного времени (панки, хиппи, металлисты, рокеры);

• антисоциальные (национал-социалистические, хулиганствующие) ;

• националистические;

• этической направленности; историко-патриотические («Мемориал», «Память», «Отечество», «Вече»).

Существуют и иные классификации неформальных групп. Так, по содержанию деятельности различают:

– группы с преобразовательной или критической программой, ставящие целью повлиять на развитие общества (политические группы и объединения, экологические, некоторые творческие объединения);

– группы и объединения, имеющие целью уход от проблем, не желающие иметь с обществом никаких формальных отношений (некоторые религиозные объединения и творческие группы, туристы, хиппи и часть музыкальных фанатов);

– группы намеренно агрессивного характера, которые, в свою очередь, делятся на истинно агрессивные, в чью программу входит непосредственно применение силы вплоть до совершения уголовных преступлений (территориальные объединения типа люберов), и демонстративно-агрессивные, т.е. проявляющие агрессию через внешние атрибуты и поведение (панки, металлисты, рокеры).

При этом первой и второй типы групп считают не представляющими общественной опасности, а последний – опасным для общества, граждан и самих членов неформальных объединений.

В интересах ранней профилактики целесообразно различать следующие типы неформальных групп несовершеннолетних и молодежи:

– с социально одобряемыми целями и правомерными способами их достижения;

– с социально одобряемыми или социально-нейтральными целями, но противоправными способами их достижения;

– с социально и нравственно вредными целями, но правомерными способами их удовлетворения;

– с асоциальными целями и противоправными способами их достижения.

В организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел по предупреждению групповой преступности лиц, не достигших совершеннолетия, следует выделить ряд этапов.

1. Во-первых, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел обязаны выявлять группы лиц, не достигших восемнадцатилетия, антиобщественной направленности и устанавливать важнейшие, качественные характеристики (состав участников, лидеров, активных участников, места сбора, объекты, где совершаются правонарушения, сроки действия). Эти данные следует рассматривать не изолированно, а в связи с общим количеством совершенных административных проступков и преступлений. В целях выявления несовершеннолетних и взрослых, представляющих оперативный интерес для организации целеустремленной профилактической работы, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел использует следующие основные источники информации:

– внутренние источники – это данные оперативных учетов уголовного розыска, ориентировки, информация, поступающая из дежурной части, от сотрудников паспортно-визовой службы ФМС России, патрульных и постовых полицейских, других служб полиции;

– процессуальные источники – материалы, полученные в ходе расследования и судебного разбирательства уголовных дел;

– сообщения администраций предприятий, заявления и жалобы граждан;

– сведения, поступающие от актива общественности.

Другую группу источников информации составляют сведения, получаемые инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в процессе оперативно-профилактической отработки административных участков, при общении с населением и в ходе профилактической работы с подростками-правонарушителями и связанными с ними несовершеннолетними лицами.

Одним из важнейших методов сбора необходимой информации являются целевые рейды и операции, проводимые на обслуживаемой территории под определенным кодовым наименованием. На практике прошли апробацию такие комплексные операции, как «Подросток», «Группировка», «Двор»,

«Лидер», «Занятость». Методика их организации и проведения подробно освещена в руководящих документах МВД России и хорошо известна сотрудникам органов внутренних дел.

Исследование документов позволяет расширить и конкретизировать имеющиеся сведения о различных по своей направленности группах несовершеннолетних и их участниках. Изучению подвергаются материалы уголовных дел, материалы об административных правонарушениях несовершеннолетних, учетные книги, журналы, картотеки и видеотеки, ведущиеся в подразделениях органов внутренних дел, материалы, поступающие в подразделения по предупреждению правонарушений несовершеннолетних из других служб, учреждений и организаций. Изучаются также учеты медицинских учреждений, служб занятости и социальной помощи населению, учебных заведений, судебных органов, прокуратуры, проводится сверка имеющихся данных.

Вычленение предпреступных групп несовершеннолетних осуществляется в двух основных направлениях: от отдельных выявленных несовершеннолетних правонарушителей к криминогенной группе; от всех подростково-молодежных сообществ к группам криминогенным.

Масштабная работа по выявлению группы, нуждающейся в предупредительном воздействии, заключается в первом случае в изучении связей несовершеннолетних, задержанных за совершение административных правонарушений, условно осужденных, вернувшихся из специальных воспитательных учреждений, состоящих на профилактическом учете в органах внутренних дел. Субъекты предупреждения административных и других правонарушений несовершеннолетних в подавляющем большинстве случаев работу по выявлению криминогенных групп ведут именно в этом направлении.

2. Во-вторых, постановка группы на учет путем заведения наблюдательного дела. Основанием постановки этих групп на учет является наличие в них подростков, на которых имеются материалы об антиобщественном характере их связей, которые могут быть поставлены на индивидуальный учет в подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

3. В-третьих, оказание на группу профилактического воздействия. Как показывает практика, на этом этапе могут дать позитивные результаты такие традиционные формы превентивного воздействия, как разобщение и переориентация группы.

Разобщение состоит в создании условий, исключающих либо существенно ограничивающих возможность общения и

совместной деятельности членов группы. В самой простой форме разобщение может заключаться в том, что члены неформальной группы «разводятся» в разные учебные заведения или определяются на разные предприятия. Проводятся беседы с родителями о необходимости ослабления контактов подростков друг с другом. Вносятся, при необходимости, предложения следователю об изменении на более строгие меры пресечения в отношении активных участников антиобщественных формирований, совершивших преступления, готовятся материалы для изоляции этих лиц путем направления их в специальные учреждения, отмены условного осуждения, отсрочки исполнения приговора.

По более сложной классификации разобщение бывает полным и частичным. Частичное разобщение предполагает отрыв или изоляцию от группы наиболее активных ее членов, пагубно влияющих на остальных. Это, как правило, лидеры, определяющие «философию» группы, характер группового общения и групповой деятельности. Меры разобщения носят в основном принудительный характер. К таковым относятся, в частности, замена наказания в виде условного осуждения лишением свободы и направление в специальные учебно-воспитательные учреждения для не достигших восемнадцатилетия лиц закрытого типа. Для применения этих мер требуется наличие правовых оснований. Принудительные меры могут быть осуществлены лишь по отношению к отдельным членам группы, а не в отношении группы в целом. В целях разобщения используются также меры убеждения, внушения, помощи, опосредованного воздействия, которые направлены как на активизацию реагирования родителей и воспитателей на факт участия несовершеннолетних в группе, так и на возбуждение критического отношения самих несовершеннолетних к своему положению.

При применении мер убеждения основное усилие направляется на разрушение криминогенной группы изнутри, дезорганизацию ее структуры путем использования объективно существующих в каждой группе внутренних противоречий, раскрытию подлинной сущности и несостоятельности уголовной субкультуры и романтики, попыток самоутверждения суррогатного типа, подрыва авторитета лидера, искусственного создания противоречий между ним и другими членами группы. К разрушению группы ведут: уменьшение взаимных симпатий, усиление недовольства в связи с дифференциацией ролевых функций, ослабление межличностных связей, девальвация групповых норм и ценностей, общая неудовлетворенность

деятельностью группы, стремление отдельных членов перейти в другую группу, уменьшение эмоциональной удовлетворенности в результате постоянных ссор и конфликтов. Эти закономерности активно используются субъектами предупреждения в процессе разобщения криминогенной группы. Для этого осуществляется прямое и косвенное воздействие на эмоции и волю участников группы с помощью таких приемов, как разъяснение, опровержение, осуждение, ирония, проявление возмущения или огорчения, предупреждение, упрек, намек, развенчание, побуждение, активизация сокровенных чувств, моральная поддержка и других достаточно известных педагогических приемов воспитания. Действия по разобщению группы направлены в этом случае не на отрыв лидера от группы, а членов группы от лидера. При этом разрушение группы начинается с оказания предупредительного воздействия на наиболее низкостатусных и «колеблющихся» ее членов. Они, при наличии возможностей, перемещаются в новый, положительный коллектив.

Помимо этого, для разобщения криминальных неформальных групп целесообразно: дискредитировать лидера в глазах группы путем формирования конфронтационных отношений с ним и активными членами группы, что может повлечь снижение его авторитета; использовать внутригрупповые конфликты с целью разложения криминальной группировки; поддерживать желания отдельных членов отойти от деятельности преступной группы; возбуждать чувства боязни и неуверенности в связи с угрозой разоблачения и привлечения к уголовной ответственности за совершение преступлений[158].

Однако метод нельзя признать достаточно надежным. При неудавшейся попытке разобщения группы связь подростков может укрепиться, а их поведение приобретает при этом более выраженный антиобщественный характер. Попытки силового давления на группу или разрушающего вмешательства в их деятельность с целью устранения криминогенных факторов иногда приводят к обратному результату. Поэтому направление воздействия на группу необходимо выбирать с учетом дифференцированного подхода.

Качественно более универсальным, чем разобщение, способом воздействия на криминогенную группу является ее переориентация. Суть переориентации противоправной группы несовершеннолетних заключается в том, что группа в основном сохраняет свой состав, но ее направленность изменяется с помощью предупредительных мер, принимаемых в отношении группы в комплексе. Переориентация основана на известном

положении педагогики о возможности и необходимости осуществления воспитания не только в индивидуальном порядке, но и косвенно, через коллектив.

На практике апробированы различные приемы переориентации криминогенных групп несовершеннолетних. К основным относятся:

1) Изменение содержания деятельности группы путем изменения направленности ее лидера или включения в группу нового лидера с одновременным ослаблением влияния бывшего.

2) Включение всех или большинства участников группы в новый коллектив с социально-полезными интересами – технический, музыкальный, танцевальный, театральный и иные кружки, спортивную школу, клубы по интересам.

Приемы разобщения и переориентации следует дополнять контролем за деятельностью профилактируемых, чтобы не допустить возрождения группы на новой основе.

Существует и такая форма предупредительного воздействия на неформальные группы с криминальной направленностью, как профилактическая изоляция. Изоляция группы необходима в тех случаях, когда есть информация о готовящихся массовых драках, беспорядках и когда на это есть необходимое время. Такая изоляция на практике осуществляется двумя способами:

– через родителей подростков, с которыми проводятся беседы, в ходе которых сообщается, что их ребенок участвует в деятельности криминальной группы и есть необходимость отправить его на определенное время в другое место, к родственникам, в спортивно-оздоровительный лагерь и т.д.;

– путем административного задержания наиболее активных членов группы[159].

Для наибольшей эффективности профилактики групповой преступности несовершеннолетних в деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел необходимо начинать ее на раннем этапе криминализации группы, для чего требуется нормативное закрепление ее объекта. Вместе с тем следует совершенствовать методы и формы работы инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел как с группой, так и с отдельными ее участниками в процессе осуществления групповой профилактики, основываясь на знаниях юриспруденции, педагогики и психологии. Необходимо совершенствовать организацию профилактики групповой преступности путем применения современных технологий и специальной подготовки кадров для подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Целесообразно

внести в «Инструкцию по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» следующие коррективы:

– обозначить группу несовершеннолетних с антиобщественной направленностью как самостоятельный объект профилактического воздействия;

– основанием для постановки группы на учет определить совершение совместно группой хотя бы одного из видов антиобщественных поступков (преступных, правонарушающих, аморальных). В случае совершения совместно группой аморальных поступков для постановки ее на учет необходимо наличие еще одного основания – нахождение в числе участников группы лица, ранее совершившего правонарушение, за которым еще сохраняются правовые последствия;

– участником группы антиобщественной направленности считать лицо, которое участвует в совместной деятельности группы как антиобщественного характера, так и межличностного общения, независимо от его участия в том антиобщественном поступке, который послужил основанием постановки группы на учет[160].

Методы и приемы превентивного воздействия на асоциальную группу несовершеннолетних и отдельных ее участников должны осуществляться дифференцированно. Различные типы противоправных групп на разных ступенях развития требуют и соответствующих подходов в определении форм, приемов и методов предупреждения. Если члены группы несовершеннолетних антиобщественной направленности высказывают противоправные намерения, осуществляют действия по подготовке к правонарушению, то в первую очередь принимаются меры предотвращения и пресечения правонарушения: контрмеры, меры активного противодействия, ограждения, побуждения к добровольному отказу от совершения правонарушения, меры предосторожности, меры примирения враждующих группировок и лишь после этого – меры разобщения и переориентации.

§ 4. Оптимизация работы органов внутренних дел в обеспечении летних мероприятий с участием несовершеннолетних

Ежегодно примерно в апреле представители отделов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел принимают участие в заседании региональной межведомственной комиссии по вопросам социальной семейной политики, где, как правило, рассматриваются проблемы организации и контроля над ходом летней кампании по оздоровлению, отдыху и занятости детей. На заседании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве субъектов федерации обычно рассматриваются вопросы организации летней оздоровительной кампании, состояния работы по привлечению в систему дополнительного образования несовершеннолетних, в том числе состоящих на различных профилактических учетах.

Сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав направляются списки несовершеннолетних, состоящих на учете, в целях выделения рабочих мест, устройства в трудовые бригады, выделения бесплатных путевок и определения несовершеннолетних «группы риска» в пришкольные и загородные лагеря.

Ежегодно правительства субъектов федерации рассматривают вопросы предоставления бесплатных путевок в оздоровительные лагеря для несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел и проживающих в семьях, находящихся в трудной жизненной ситуации. В процессе подготовки к летней оздоровительной кампании проводятся оперативно-профилактические мероприятия «Условник», «Группа», «Дискотека», «Семья», «Подросток-Алкоголь», акция «Полиция и дети», направленные на формирование среди подростков позитивного правосознания, предупреждения правонарушений, выявления безнадзорных, а также в целях предупреждения групповой и повторной преступности несовершеннолетних. Для предупреждения правонарушений несовершеннолетних в летний период в июле-августе обычно проводятся оперативно-профилактические мероприятия «Здоровье» и «Забота».

В мае в целях стабилизации обстановки с подростковой преступностью, пресечения административных правонарушений,

недопущения совершения преступлений подростками в вечернее и ночное время, а также в отношении них, целесообразно проводить оперативно-профилактические мероприятия «Дискотека». В проведении данных мероприятий принимают участие сотрудники органов внутренних дел, в том числе инспекторы по делам несовершеннолетних, школьные инспекторы полиции, участковые уполномоченные полиции, оперуполномоченные уголовного розыска и сотрудники других служб. Кроме того, к проведению мероприятий привлекаются представители органов и учреждений системы профилактики. Во время мероприятий проверяются дискотеки, компьютерные залы, иные места концентрации несовершеннолетних антиобщественной направленности.

Основное внимание сотрудников полиции в летний период сосредоточено на проведении бесед и лекций в оздоровительных и пришкольных лагерях, а также в подростковых клубах, на недопущении совершения подростками преступлений и правонарушений, в том числе и в отношении них. Школьные инспекторы осуществляют профилактическую работу в пришкольных лагерях дневного пребывания, которые организуются на базе общеобразовательных учреждений, детско-юношеских центров, детско-юношеских спортивных школ, подростковых клубов.

В оздоровительных лагерях, в которых будут отдыхать несовершеннолетние, состоящие на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, как правило, планируется круглосуточное пребывание сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних. Состояние правопорядка в оздоровительных лагерях напрямую зависит от организации охраны лагерей. С руководителями и работниками детских оздоровительных учреждений организуются взаимодействие и обмен информацией о принятии мер по возможной эвакуации людей, их спасению и оказанию первой помощи при возникновении чрезвычайных обстоятельств. В апреле-мае реализуется график регулярного посещения объектов детского санаторно-курортного комплекса участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних. Оздоровительные лагеря, кроме того, охраняются сотрудниками охранных предприятий, во многих устанавливаются кнопки тревожной сигнализации.

Маршруты патрулирования патрульно-постовых нарядов полиции, ГИБДД и нарядов групп задержания вневедомственной охраны максимально приближены к лечебно-оздоровительным

учреждениям.

Сотрудниками ГИБДД организуется сопровождение колонн автобусов, осуществляющих перевозку детей в загородные лагеря. Водители, привлекаемые к осуществлению организованных детских перевозок, проверяются по соответствующим базам учета административных правонарушений и выданных водительских удостоверений; проводится технический осмотр транспортных средств и инструктаж водителей.

В качестве положительного опыта в работе по предупреждению правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних можно отметить организацию летнего отдыха несовершеннолетних на территории Кольского района Мурманской области[161]. С 2003 г. в летний период на базе воинской части 34630, расположенной в п. Кильдинстрой Кольского района, ежегодно организуется оборонно-спортивный лагерь для несовершеннолетних правонарушителей в возрасте четырнадцати-семнадцати лет. В 2010 г. администрацией муниципального образования Кольский район для организации данного лагеря выделено из районного бюджета 112 тыс. руб. В лагере бесплатно отдохнули 15 подростков группы социального риска. Начальником лагеря и воспитателем работали военнослужащие войсковой части. Подростки постигали азы военного дела, занимались спортом, для них были организованы экскурсии в г. Мурманск.

В период летней оздоровительной кампании 2010 г. Управление внутренних дел совместно с Министерством здравоохранения и социального развития Мурманской области выступило инициатором организации в период с 15 июня по 10 июля выездного трудового лагеря для подучетных подростков в возрасте от четырнадцати до семнадцати лет, находящихся в трудной жизненной ситуации. Таким образом, для несовершеннолетних, состоящих на учете, было выделено 48 бесплатных путевок в лагерь, расположенный в пос. Угловое на побережье Крыма. В связи с тем, что лагерь находился за пределами России, с детьми во время своего очередного отпуска в качестве сопровождающих и воспитателей выезжали действующие и бывшие сотрудники органов внутренних дел, а также педагоги мурманских школ.

По результатам участия органов внутренних дел в обеспечении летних мероприятий с несовершеннолетними считаем целесообразным:

– рекомендовать главам администраций районов, на территории которых наблюдается рост преступности несовершеннолетних, расширить практику организации летней

занятости подростков, в том числе и состоящих на учетах подразделений по делам несовершеннолетних, в целях предупреждения с их стороны безнадзорности и правонарушений;

– принять более активные меры по организации временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте шестнадцати семнадцати лет;

– активнее использовать средства массовой информации для освещения возможностей трудоустройства несовершеннолетних, в том числе в летний период, и др.

§ 5. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних правонарушителей

Важной особенностью административной деятельности органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и подразделений полиции по делам несовершеннолетних является применение особого режима административного принуждения по отношению к этой категории правонарушителей.

В научном исследовании А.И. Каплунова отмечено, в частности, что «административное принуждение, являясь частью, отраслевым видом государственного принуждения, обладает чертами, присущими государственному принуждению в целом. Поэтому общая характеристика государственного принуждения с гносеологических позиций выступает отправным моментом в познании административного принуждения, в том числе применяемого органами внутренних дел, как составной части». И далее: «Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел, – это метод воздействия на сознание и поведение людей (граждан и должностных лиц), выражающийся в применении сотрудниками органов внутренних дел установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия психологического, физического, материального и организационного характера, направленных на неукоснительное выполнение физическими и юридическими лицами правовых обязанностей при возникновении обстоятельств, угрожающих общественной безопасности или безопасности личности или в связи с совершением административно или уголовно наказуемых деяний в целях обеспечения безопасности жизнедеятельности общества, предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения виновных к административной или уголовной ответственности»[162].

Итак, административное принуждение как крайнее средство обеспечения государственной воли по поддержанию правопорядка применяется только на основании норм административного законодательства и только к тем лицам, которые нарушили нормы права, способствовали их нарушению и только специально уполномоченными на то субъектами государственного управления. Меры репрессивного характера, связанные с административным принуждением, часто не только

не вызывают страха в сознании несовершеннолетних, но и при определенных обстоятельствах являются факторами, побуждающими их к совершению новых проступков.

Рассмотрение административного принуждения, применяемого к несовершеннолетним правонарушителям, следует начать с мер административного предупреждения. Следует отметить, что своевременное выявление безнадзорных детей, ограничение их доступа в общественные места, а также на объекты железнодорожного, водного и воздушного транспорта, представляющие сферу повышенной опасности, является одним из основных направлений деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в предупреждении правонарушений несовершеннолетних, обеспечении их личной безопасности и безопасности окружающих.

Особое значение в предупреждении правонарушений несовершеннолетних занимают и такие формы работы, как вызов в полицию с родителями или иными законными представителями для выяснения обстоятельств, причин и условий девиантного поведения. Указанные направления деятельности полиции позволяют решать не только проблемы безнадзорности и предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних, но и укрепляют систему их социальной защиты, способствуют охране общественного порядка и обеспечивают общественную безопасность.

К принудительным административным мерам предупредительного характера, применяемым к несовершеннолетним сотрудниками полиции, можно отнести изъятие предметов и вещей, которые могут служить средством совершения различных правонарушений.

В отличие от административно-предупредительных мер, всегда направленных на недопущение совершения несовершеннолетними административных правонарушений, меры административного пресечения применяются тогда, когда предотвратить противоправное, виновное действие (бездействие) физического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность, не удалось, и оно уже наступило, т.е. когда возникает необходимость прекратить противоправное поведение, минимизировать либо устранить его вредные последствия, а также в последующем привлечь виновного, не достигшего восемнадцатилетнего возраста правонарушителя к административной ответственности.

Таким образом, сущность этих мер в том, что они пресекают

реальное, уже начавшееся противоправное деяние (как административно, так и уголовно наказуемое), совершаемое подростком. Противоправное деяние может выражаться и в однократном правонарушении, и в неоднократных, систематических нарушениях, в антиобщественном образе жизни конкретного лица. Применяя меры административного пресечения, органы внутренних дел принудительно прекращают правонарушения несовершеннолетних, понуждая их к правомерному поведению.

Одной из таких мер является в определенных ситуациях административное задержание несовершеннолетних правонарушителей – это кратковременное ограничение свободы несовершеннолетнего лица в целях прекращения противоправных действий, установления личности несовершеннолетнего, его родителей или лиц, их заменяющих, составления протокола об административном правонарушении, если лицо достигло шестнадцатилетнего возраста с последующим разрешением вопроса о направлении несовершеннолетнего в КДНиЗП, может быть применено в исключительных случаях для исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Отсюда административное задержание одновременно является и мерой пресечения противоправных действий, и мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Основанием применения рассматриваемой меры принуждения являются статьи 27.3 – 27.6 КоАП РФ, предусматривающие общие цели и условия применения административного задержания, порядок применения и оформления указанной меры. При задержании несовершеннолетних лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения или под воздействием токсических или наркотических средств, они в обязательном порядке должны доставляться по месту их жительства и передаваться родителям или иным законным представителям. В случаях тяжелого опьянения они должны помещаться в лечебные учреждения.

Разбирательство с доставленным несовершеннолетним правонарушителем проводит сотрудник подразделения по делам несовершеннолетних, а в его отсутствие – оперативный дежурный. Обо всех случаях задержания подростка составляется протокол и уведомляются родители или лица, их заменяющие. На доставленных в орган внутренних заблудившихся и подкинутых детей сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних обязаны составить акт и принять меры к установлению личности таких детей, возвращению их в семьи или устройству в лечебное

учреждение, если ребенку не исполнилось четыре года, либо в приют.

В отдельных случаях сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних вправе выступать с инициативой перед органами опеки и попечительства, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, уголовно-исполнительными инспекциями, судом, иными государственными и муниципальными учреждениями:

– о направлении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение (СУВУ);

– о применении мер воздействия к несовершеннолетним, уклоняющимся от назначенных судом мер принудительно-воспитательного характера;

– об ограничении или лишении несовершеннолетнего в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком или стипендией[163];

– об ограничении дееспособности родителей[164];

– об отобрании детей у родителей или лишении их родительских прав (ограничении родительских прав)[165];

– о выселении без предоставления другого жилого помещения лиц, лишенных родительских прав, если их совместное проживание с детьми невозможно[166];

– о привлечении родителей или лиц, их заменяющих, не исполняющих обязанностей по обучению и воспитанию детей, вовлекающих несовершеннолетних в совершение антиобщественных поступков, к административной ответственности, предусмотренной ст. 5.35, 6.10, 20.22 КоАП РФ.

Несовершенство правового регулирования и теоретической разработки рассматриваемых проблем связано в основном с тем, что механизм лишения родительских прав ввиду определенных субъективных предпосылок затягивается на довольно длительное время. Длительность процедуры лишения родительских прав растягивает и временные рамки оставления без надзора законных представителей детей, склонных к правонарушениям, тоже увеличиваются.

В отношении специальных мер административного пресечения, применяемых к несовершеннолетним правонарушителям, существенных отличий от общего порядка нет, за исключением запретов на применение в отношении указанной категории огнестрельного оружия и специальных средств. В Федеральном законе Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (Принят Государственной Думой 28 января 2011 г., одобрен Советом Федерации 2 февраля

2011 г.)[167] статьей 22 «Запреты и ограничения, связанные с применением специальных средств» определено: «Сотруднику полиции запрещается применять специальные средства: 1) в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции»; статьей 23 «Применение огнестрельного оружия»: «5. Запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции».

Продолжая рассмотрение административного принуждения в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних, обратимся к мерам. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних правонарушителей применяются исключительно в рамках ведущегося производства по делу об административном правонарушении и имеют достаточно четкую правовую регламентацию.

Согласно ст. 27.1 КоАП РФ в отношении несовершеннолетних субъектов могут быть применены:

- административное доставление;
- административное задержание;
- привод;
- личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при несовершеннолетнем лице;
- досмотр транспортных средств (мотоцикла);
- изъятие вещей и документов;
- задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- арест товаров, транспортных средств, иных вещей;
- отстранение от управления транспортным средством;
- направление на медицинское освидетельствование.

Учитывая, что практически весь комплекс мер административно-процессуального обеспечения, применяемых к физическим лицам, применяется и к лицам, не достигшим совершеннолетия, рассмотрим некоторые их особенности.

Меры процессуального обеспечения, за исключением

привода, достаточно часто применяются в тот момент, когда еще отсутствует полная ясность в юридической квалификации противоправного поведения и нельзя определить отраслевую принадлежность правонарушения.

Меры, применяемые к несовершеннолетним правонарушителям сотрудниками органов внутренних дел, представляют собой процессуальные действия, направленные в основном на установление обстоятельств, необходимых для правильного разрешения дела об административном правонарушении. В этой связи представляется обоснованным нормативное закрепление положения об обязательности сообщения о применении любой из исследуемых мер административно-процессуального обеспечения к несовершеннолетнему, его родителям или лицам, их заменяющим, а также последующего присутствия законных представителей несовершеннолетнего при производстве процессуальных действий в соответствии с положениями ст. 25.3 КоАП РФ, представляющей судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, право признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Вместе с тем данная норма позволяет соответствующим должностным лицам самостоятельно решать вопрос об обязательности или необязательности присутствия родителей или лиц, их заменяющих, при рассмотрении протокола об административном правонарушении, что может повлечь за собой определенные злоупотребления, либо привести к неполному анализу всех фактов, имеющих непосредственное отношение к делу.

Мы предлагаем в целях устранения рассматриваемых недоработок для минимизации злоупотреблений со стороны органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних дополнить раздел IV «Производство по делам об административных правонарушениях» КоАП РФ правовыми нормами, регламентирующими порядок и особенности административного производства в отношении не достигших совершеннолетия правонарушителей. В новой главе IV раздела КоАП РФ, которая будет регламентировать порядок производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних, мы считаем целесообразным ввести статью «Законные представители несовершеннолетнего лица», в которой установить: «При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до

восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, обязано проводить с несовершеннолетним административно-процессуальные действия только в присутствии родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего лица».

По окончании рассмотрения материалов об административном правонарушении составляется протокол – процессуальный документ, сформляемый специально уполномоченным должностным лицом по делу об административном правонарушении на стадии завершения производства, имеющий силу доказательства по делу.

Протокол составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. Если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела, – в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения; в случае проведения административного расследования – по окончании расследования. В протоколе (ст. 28.2 КоАП РФ) указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, иные сведения, необходимые для разрешения дела. Делается запись о разъяснении прав и обязанностей участников производства по делу[168].

Следует отметить, что меры, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях органами внутренних дел в отношении несовершеннолетних нарушителей, представляют собой разновидность правовых мер в целом, однако имеют дополнительную нормативную основу, определяющую как правовой статус субъекта их применения, так и статус несовершеннолетних.

Отличие мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних заключается в процессуальных особенностях их применения, которые связаны со спецификой правового статуса рассматриваемых субъектов. Как выяснилось, четкое закрепление порядка применения указанных мер к правонарушителям, не достигшим совершеннолетия и являющимся специальными субъектами административной ответственности в действующем законодательстве, в настоящее время отсутствует, имеются лишь отдельные положения, касающиеся конкретных мер. С целью соблюдения прав и свобод несовершеннолетних, минимизации

нарушений законности, злоупотреблений должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними лицами, следует разработать полную нормативно-правовую базу, регламентирующую основания и порядок применения мер административно-процессуального обеспечения в отношении не достигших восемнадцатилетия лиц.

Нельзя не согласиться с утверждением А.С. Дугенца, который сформулировал понятие административной ответственности как сложный социально-правовой феномен, исследование которого позволяет выделить следующие ее характеристики: является отражением потребности гражданского общества в защите социально значимых интересов от административных правонарушений; представляет собой юридическое выражение административной политики государства; является одной из основных форм противодействия административной деликатности; в содержательном плане состоит в установлении и применении мер административного наказания за противоправные деяния; реализуется в форме демократического административно-юрисдикционного процесса[169]. Административная ответственность несовершеннолетних лиц представляет собой форму реагирования государства на административные правонарушения, совершенные несовершеннолетними лицами, выраженную в применении к ним конкретных административных наказаний, предусмотренных санкциями нарушенных норм и одновременно специфическую обязанность нести определенные законодательством неблагоприятные последствия, связанные с применением указанных мер. Кроме того, это вид юридической ответственности, которой присущи все признаки последней и которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, не являющемуся совершеннолетним[170].

По отношению к несовершеннолетним действующее законодательство предусматривает общее правило, согласно которому к лицам в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, совершившим административные правонарушения, применяются меры, предусмотренные Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних. Именно данным государственным органам и принадлежит преимущественное право рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними. Но в ч. 2 ст. 23.2 КоАП РФ сделана оговорка, согласно которой дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.18 КоАП РФ, а также

дела об административных правонарушениях, перечисленные в 12 гл. в области дорожного движения, рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии.

Что касается возраста административной ответственности не достигших восемнадцатилетия лиц, то по мнению В.Н. Закопырина, фактическое совершение подростком административного правонарушения должно предполагать его способность сознавать общественную вредность и противоправность своих деяний, а также предвидеть возможность наступления общественно вредных последствий. В связи с этим он считает необходимым дополнить КоАП РФ нормой следующего содержания: «Если несовершеннолетний достиг шестнадцатилетнего возраста, но вследствие отставания в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством, во время совершения общественно вредного деяния не мог в полной мере осознавать фактический характер и общественную вредность своих действий (бездействия) либо руководить ими, он не подлежит административной ответственности»[171]. Такая позиция представляется вполне обоснованной и заслуживающей внимания законодателя.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ч. 3 ст. 29.5 КоАП РФ), так как на учет несовершеннолетних правонарушителей ставят с заведением учетно-профилактических карточек или учетно-профилактических дел как раз по месту жительства подростка, что предполагает в дальнейшем индивидуальную профилактическую работу инспектора. Поскольку каждый подросток уникален, то и отдельно взятый случай совершения правонарушения должен рассматриваться сугубо самостоятельно, обязательно после общения с несовершеннолетним, исходя из целого комплекса сопутствующих факторов, что сделать намного проще, ознакомившись с состоянием дел и выслушав мнение подростка и вердикт членов комиссии.

Административное наказание может быть наложено на несовершеннолетних или их родителей по общим правилам не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а за нарушения при длящемся правонарушении – не позднее двух месяцев со дня его обнаружения (ст. 4.5 КоАП РФ).

Среди норм КоАП РФ, непосредственно направленных на охрану прав и законных интересов не достигших совершеннолетия лиц, следует отметить:

– ст. 6.7 – нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям воспитания и обучения;

– ст. 6.10 – вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ;

– ст. 6.13 – пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров;

– ст. 20.22 – появление несовершеннолетних в состоянии опьянения, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах.

Соответственно КоАП РФ совершение административного правонарушения несовершеннолетним признается смягчающим вину обстоятельством, а вовлечение такого лица в совершение административного правонарушения – отягчающим вину обстоятельством. (Ст. 4.2. 1. КоАП РФ «Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, признаются: 4) совершение административного правонарушения несовершеннолетним»; Ст. 4.3. 1. КоАП РФ «Обстоятельствами, отягчающими административную ответственность, признаются: 3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения». Причем эти обстоятельства следует четко отграничивать от таких правонарушений, как вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10), неисполнение или ненадлежащие исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению несовершеннолетних (ст. 5.35), поскольку они образуют самостоятельные составы административных правонарушений с привлечением иных (но не несовершеннолетних) виновных в этом лиц к административной ответственности.

Здесь необходимо подчеркнуть, что административные наказания, применяемые к несовершеннолетним, совершившим правонарушения, преследуют своей целью прежде всего восстановление социальной справедливости, а также исправление и предупреждение совершения новых административных правонарушений и преступлений.

Цели административных наказаний, применяемых к несовершеннолетним, в определенной мере обусловливают и меньшую степень лишения или ограничения прав и свобод таких лиц, которые при прочих равных условиях должны нести более

мягкую ответственность, чем в схожих ситуациях взрослые, совершившие административные правонарушения.

Из десяти видов административных наказаний, указанных в КоАП РФ, к несовершеннолетним чаще всего применяются только два – предупреждение и административный штраф. Кодекс не предусматривает специальных видов административных наказаний, применяемых только к несовершеннолетним, но существуют определенные особенности при применении некоторых из них. Так, штраф может назначаться как мера наказания обычно при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка или имущества. При его отсутствии административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей, к которым относятся родители, не ограниченные судом в объеме родительских прав, опекуны и попечители.

Вместе с тем КоАП РФ не устанавливает каких-либо запретов на применение в отношении не достигших восемнадцатилетия лиц таких видов административных наказаний, как конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, в том случае, если несовершеннолетний является субъектом правонарушения, предусмотренного, например, ч. 2 ст. 8.37 – нарушение правил пользования объектами животного мира. То же относятся к такого вида административному наказанию, как лишение права управления транспортным средством. В соответствии с Правилами дорожного движения несовершеннолетним гражданам Российской Федерации разрешается управление мотоциклом, объем двигателя которого превышает пятьдесят кубических сантиметров. На управление подобного рода транспортным средством несовершеннолетнему выдается соответствующее разрешение. Таким образом, административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством в принципе может быть применено к несовершеннолетним лицам, хотя на практике в процентном соотношении оно встречается крайне редко.

Что касается такого наказания, как возмездное изъятие орудия или предмета совершения административного правонарушения, то оно применяется в двух случаях, установленных ст. 20.8 и ст. 20.12 КоАП РФ, и несовершеннолетние лица не могут быть субъектами данных правонарушений. Аналогичный вывод можно сделать в отношении правонарушений, влекущих административное выдворение, субъектами которых не могут выступать несовершеннолетние граждане Российской Федерации, так как

эта мера применяется только в отношении иностранных граждан.

Существенная особенность административной ответственности несовершеннолетних закреплена ст. 2.3 КоАП РФ, где законодатель установил возможность комиссий по делам несовершеннолетних, с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, решать вопрос об освобождении его от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

В качестве дополнительных гарантий обеспечения прав несовершеннолетних закон не позволяет применять к ним административного ареста (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ), потому что он существенно отличается от других видов административного наказания, предусмотренных законодательством. Его правовая сущность заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества под стражей в предназначенных для этой цели учреждениях, к которым относятся специальные приемники при органах внутренних дел. Строгий режим содержания является одним из средств достижения целей данного административного наказания и обеспечивает охрану и постоянный надзор за арестованными в целях предотвращения совершения ими новых правонарушений. Административный арест устанавливается и назначается за отдельные виды наиболее общественно опасных административных правонарушений. Назначение административного ареста допускается в исключительных случаях, когда по обстоятельствам дела с учетом личности нарушителя применение других предусмотренных в соответствующей статье мер административной ответственности будет признано недостаточным. Исходя из гуманных соображений и особенностей личностно-психологических характеристик подростков, административный арест к ним не применяется.

Не является административным арестом изоляция несовершеннолетних, совершивших правонарушение, влекущее административную ответственность, в случаях, если их личность не установлена либо они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение. В этом случае несовершеннолетние помещаются в специальные учреждения органов внутренних дел – ЦВСНП, режим содержания в которых направлен исключительно на проведение индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними лицами, причастными к совершению

административного правонарушения.

Некоторые ученые-административисты предлагают ввести в современное административное законодательство альтернативную замену штрафа, который на практике крайне сложно получить в казну государства. Предлагается, например, ввести трехчасовую отработку несовершеннолетним правонарушителем на общественно полезных работах – по уборке общественных мест и благоустройству территории[172]. Вместе с тем принятие таких мер принудительного воздействия явилось бы действенным средством воспитания и уважительного отношения к труду со стороны несовершеннолетних правонарушителей.

Карательный элемент административных санкций, хотя и в смягченном виде, применяемый к лицам, не достигшим совершеннолетия, не может ставить перед собой цель порождения страха перед наказанием, он должен прежде всего оказывать на них воспитательное воздействие, формировать уважительное отношение к общественным ценностям и правопорядку.

В современных условиях очевидна явная гипертрофия уголовной политики. Традиционная недооценка социальной опасности административных правонарушений отрицательно сказывается на состоянии правопорядка в стране, на формировании правосознания граждан, правоприменительной практики. В Российской Федерации отсутствует единая концепция государственной политики по противодействию административным правонарушениям, потребность в которой очевидна, поскольку речь идет о выработке общих политических ориентиров деятельности по защите общества от правонарушений. Реальность успеха состоит в твердой и последовательной административной политике[173].

Относительно несовершеннолетних можно сделать вывод, что они занимают особое место в административных (материальных и процессуальных) правоотношениях. Кроме этого, необходима дальнейшая гуманизация правовых начал административной ответственности несовершеннолетних в современном административно-деликтном законодательстве.

Заключение

Изменения социального, экономического, политического, и правового характера, происходящие в Российской Федерации, оказывают серьезное влияние на систему, организацию и функционирование компетентных органов, занимающихся вопросами протекции прав, законных интересов и благополучия ее несовершеннолетних граждан. Для решения глобальных проблем по профилактике правонарушений несовершеннолетних, социальной и правовой защиты подростков, в том числе находящихся в трудной жизненной ситуации, необходима комплексная профилактика, которая в настоящее время проводится компетентными органами. В то же время следует признать, что кардинальных позитивных изменений в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц, не достигших совершеннолетия, пока не произошло.

Обеспечение безопасности детей, защита их благосостояния, является одной из центральных, приоритетных задач любого демократического государства. В этой связи не может не вызывать озабоченности моральное состояние нашего общества: утрата нравственных ценностей, стремление к быстрому обогащению, культ грубой силы и жестокости, распространение различных форм дискриминации. Все это способствует быстрому росту правонарушений, обострению криминогенной ситуации в стране, в том числе и в подростковой среде. Под влияние указанных факторов в основном попадают несовершеннолетние.

Административные правонарушения и антиобщественное поведение несовершеннолетних отличаются динамичностью и высокой степенью активности подростков. Человек, вставший на путь совершения правонарушений в юном возрасте, трудно поддается исправлению и перевоспитанию и, как правило, представляет собой потенциальный резерв для взрослой преступности.

При этом следует учитывать, что путь несовершеннолетнего к правонарушению, начинаясь по большей части с нарушений школьной дисциплины, идет обычно через различные нарушения правопорядка, за которые он по возрасту не подлежит юридической ответственности. Кроме того, не последним фактором в указанной цепи причин является безнадзорность несовершеннолетних, т.е. отсутствие или недостаточность наблюдения и контроля за формированием личности и поведением подростков вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по их воспитанию,

обучению и содержанию со стороны родителей, иных законных представителей, а также государственных, муниципальных и общественных организаций.

Основные проблемы лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, усугубляются тем, что российское законодательство в настоящее время не обеспечивает в должной мере надежной правовой защиты от жестокого обращения взрослых в семье, в воспитательных и образовательных учреждениях. Несовершенны и нуждаются в большей конкретизации также административно-правовые меры предупреждения и противодействия детской безнадзорности, проституции, токсикомании, алкоголизму и наркомании.

Серьезное влияние на усиление негативных тенденций в подростковой среде оказывает также асинхронность и запаздывание реагирования различных государственных и муниципальных органов и учреждений, на которые возложены обязанности по защите и восстановлению прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, а также, в случае необходимости, по их бытовому и трудовому устройству.

Превентивная деятельность в отношении правонарушителей, не достигших совершеннолетия, безусловно, строится на сочетании всего спектра регулирующих воздействий от воспитательно-психологических до карательных, и никакая официальная структура, действующая по отношению к детям в строго формальных рамках, обеспечить такое воздействие не сможет.

Недостатком действующих нормативно-правовых актов по рассматриваемым вопросам является и то, что реализация прав и законных интересов лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, в большинстве случаев относится к обязанностям родителей либо законных представителей, хотя, как показывает практика, нередко родители безнадзорных и правонарушителей оказываются не в состоянии защитить их права и законные интересы.

Наиважнейшее место в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних занимает деятельность подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Предупреждение таких фатальных социальных явлений, как безнадзорность, административные и иные правонарушения несовершеннолетних, возможно только при оперативном воздействии на негативные факторы и выявлении условий, представляющих опасность для развития детей, способствующих безнадзорности и беспризорности, совершению

ими общественно опасных деяний, правонарушений.

МВД России в разное время предпринимало неоднократные попытки коренным образом улучшить профилактическую деятельность органов внутренних дел. Но, принимая новые правовые и организационные решения по этому вопросу, руководство констатировало сохранение несоответствия между возможностями служб и подразделений органов внутренних дел и их реальным вкладом в профилактику правонарушений.

Представляется, что в основе принимаемых решений допускались и продолжают допускаться одни и те же методологические ошибки: значительный объем и многопрофильность профилактической работы возлагались, как правило, на одну службу, одну категорию сотрудников – инспекторов подразделений по делам несовершеннолетних, не готовых без участия других служб органов внутренних дел, иных органов и учреждений системы превенции административных и других правонарушений несовершеннолетних комплексно и компетентно решать профилактические задачи.

Эффективность профилактической работы на обслуживаемой территории в определенной мере сдерживается все еще существующими стереотипами в понимании профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних как функции только подразделений полиции по охране общественного порядка.

Для повышения социальной эффективности выполняемых функций по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних требуется решение следующих вопросов:

– улучшение профессиональной подготовки сотрудников, в том числе обучение их основам использования компьютерной техники;

– активное внедрение в повседневную деятельность автоматизированных учетов, формализованных бланков документов, электронных картотек;

– повышение уровня материально-технической оснащенности рабочего места сотрудника, в том числе современными компьютерными средствами;

– дальнейшее расширение и совершенствование имеющихся информационных и поисковых сетей, постоянное обновление интегрированных банков данных.

Взаимодействие инспекторов по делам несовершеннолетних с другими субъектами в профилактической работе является объективной необходимостью, обусловленной их ведущей ролью в профилактической деятельности полиции, обеспечении

общественного порядка на обслуживаемом участке, а также значительным объемом выполняемых задач.

Реорганизация системы предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних предполагает правовые и организационные мероприятия: для улучшения работы органов внутренних дел и иных органов и учреждений, занимающихся вопросами предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних, необходимо продолжить формирование законодательной и иной нормативно-правовой основы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, повысить статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; необходимо последовательное создание административно-правового механизма предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних.

Кроме того, было бы целесообразно расширить фунции уполномоченного по правам ребенка, чтобы помимо полномочий, связанных с защитой прав несовершеннолетних, он осуществлял бы контроль за деятельностью органов внутренних дел, а также за иными субъектами, осуществляющими свои полномочия в сфере профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних.

Не вполне прозрачной остается ситуация с формированием и функционированием комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и ювенальных судов. На данном этапе перспективы ювенальных судов остаются неопределенными, так как требуется разрешение целого комплекса вопросов относительно их нормативно-правового и финансового обеспечения.

В первоочередном порядке необходимо существенно пересмотреть и унифицировать правовые и организационные формы создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав всех уровней – федерального, регионального и муниципального. С целью укрепления правопорядка на территории Российской Федерации необходимо обеспечение единообразного знания границ правового пространства и их соблюдения, в том числе в связи с предупреждением совершения правонарушений несовершеннолетними.

Система превенции административных и иных правонарушений несовершеннолетних не может быть однотипной для всех субъектов Российской Федерации. Она должна максимально учитывать региональные, социальные, национальные, демографические и иные особенности, их

кадровый и экономический потенциалы. Предпринимаемые государством практические меры по оздоровлению среды несовершеннолетних в большинстве своем имеют фрагментарно-мозаичный характер, охватывают лишь отдельные направления социализации подрастающего поколения, реализация которых затруднена нерешенностью смежных, сопредельных проблем[174]. Во многом такая ситуация связана с отсутствием комплексной государственной политики по противодействию правонарушениям несовершеннолетних.

В практическом аспекте участие общественности применительно к рассматриваемой проблеме сегодня охватывает лишь процесс добровольного, безвозмездного содействия работе органов и учреждений государственной системы противодействия правонарушениям несовершеннолетних. В то же время вовлечение общественности предполагает также и участие ее в формировании государственной политики в данном сегменте, а кроме того и осуществление общественного контроля за деятельностью субъектов указанной системы на всех уровнях в целях выявления и принятия неотложных мер по фактам неправомерного использования представителями власти своих полномочий или неисполнения возложенных на них обязанностей.

ЛИТЕРАТУРА

Нормативно-правовые акты

1. Европейская конвенция об осуществлении прав детей. Страсбург, 25 января 1996 г.

2. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде): Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 45/112 от 14 декабря 1990 г.

3. Конвенция о правах ребенка. Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.: Издание Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1992.

4. Декларация прав ребенка (провозглашена Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20 ноября 1959 г.).

5. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).

7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

9. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

10. Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ.

11. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 19.07.2011. № 247-ФЗ // Российская газета от 21 июля 2011 г.

12. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011. № 3-ФЗ // Российская газета, Федеральный выпуск № 5401 от 8 февраля 2011 г.

13. Об опеке и попечительстве: Федеральный закон от 24.04.08 № 48-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

14. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федеральный закон от 29.12.06 № 256-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 19.

15. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.99 № 120-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

16. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.98 № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

17. О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21.12.96 № 159-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 588.

18. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: федеральный закон от 22.08.96 № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

19. О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений: Федеральный закон от 28.06.95 № 98-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №7. Ст. 2503.

20. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон № 2202-1 от 17 января 1992 г. // СЗ РФ. 20.11.95. № 47. Ст. 4472.

21. Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних: указ Президиума ВС РСФСР от 03.03.67 // Ведомости ВС РСФСР. 1967. № 29. Ст. 536.

22. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации № 248 от 01.03.11.

23. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 24.12.09 № 1468 // СЗ РФ. 28.12.09 № 52 (1 ч.). Ст. 6536.

24. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: указ Президента РФ от 01.09.09 № 986 // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

25. О Федеральном агентстве по делам молодежи: постановление Правительства РФ от 29.05.08 № 409 // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2586.

27. О правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства РФ от 06.05.06 № 272 // Российская газета. 2006. 23 июля.

Монографии, учебники, учебно-методические пособия, сборники

1. Аврутин Ю.Е. Логико-правовые и социальные построения и оценки концептуальных моделей эффективного функционирования органов внутренних дел: учеб. пособие. СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России: Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности, 2000.

2. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

3. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). СПб.: СПб. акад. МВД России, 1998.

4. Административная деятельность органов внутренних дел: учеб.-наглядное пособие / В.М. Берекет, А.А. Беженцев и др. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2010.

5. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник. Ч. I и II / под ред. В.П. Сальникова М.: ДКО МВД России, 2005.

6. Административное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИДАНА, 2009.

7. Алеулов Р.Р., Ахмедов Ч.Н., Беженцев А.А. и др. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009.

8. Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009.

9. Волошин В.М. Уголовно-правовая политика России в отношении несовершеннолетних правонарушителей и роль ответственности в ее реализации. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2007.

10. Гражданско-правовая, конституционно-правовая и уголовно-правовая охрана нравственности: сб. / отв. ред. и сост. М.Н. Кузнецов, И.В. Понкин. М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2009.

11. Демодова О.В. Проблемы предупреждения преступности условно осужденных несовершеннолетних. Воронеж: Воронеж. ин-т МВД России, 2004.

12. Ильяшенко А.Н., Маслов А.В., Харьковский Е.Л., Игнатов Е.А. Предупреждение рецидивной преступности несовершеннолетних (по материалам субъектов Центрального федерального округа РФ). М.: ВНИИ МВД России, 2007.

13. Каплунов А.И. Правовые основы применения и использования сотрудниками милиции огнестрельного оружия: учеб. пособие. СПб.: СПб ВШ МВД России, 1997.

14. Каплунов А.И. Применение и использование сотрудниками милиции огнестрельного оружия: теория и практика: монография / под ред. В.П. Сальникова. СПб.: СПб ун-т МВД России, 2001.

15. Каплунов А.И., Милюков С.Ф. Правовые и тактические основы применения и использования сотрудниками милиции огнестрельного оружия: монография. СПб.: СПб ун-т МВД России, 1998.

16. Каплунов А.И., Милюков С.Ф. Применение и использование огнестрельного оружия по законодательству Российской Федерации: научно-практ. пособие. СПб.: Знание, 1998.

17. Каплунов А.И., Милюков С.Ф., Уткин И.И. Правовые основы применения и использования сотрудниками органов внутренних дел огнестрельного оружия: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. / под ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.

18. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 5-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. М., 2008.

19. Настольная книга инспектора по делам несовершеннолтених: учеб.-метод. пособие / под ред. В.И. Каныгина. Чебоксарский филиал Нижегородской академии МВД России, 2007.

20. Нечаева Т.А. Организационно-правовые основы предупреждения беспризорности и преступности несовершеннолетних в странах СНГ. М.: Моск. акад. экономики и права, 2006.

21. Павлухин А.Н., Зарипов З.С., Эриашвили Н.Д. Предупреждение правонарушений несовершеннолетних средствами правового воспитания: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

22. Повышение квалификации заместителей начальников горрайлинорганов внутренних дел – начальников милиции общественной безопасности: блочно-модульное учеб. пособие / Ю.Н. Демидов, Л.В. Иванова, В.И. Акулов, М.В. Костенников и др.; под общ. ред. Ю.Н. Демидова. Домодедово: ВИПК МВД России, 2006.

23. Повышение квалификации и профессиональная переподготовка начальников (их заместителей) ПДН: блочно-модульное учебное пособие / Н.А. Гудков, В.Н. Гуляев, Ю.Н.

Демидов и др. Домодедово: ВИПК МВД России, 2005.

24. Сорокин В. Д. Избранные труды: к 80-летию со дня рождения и 50-летию научно-педагогической деятельности. СПб., 2004.

25. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 6-е изд., перераб. и доп. / под. ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2010.

26. Хорьков В.Н., Волчецкая Т.С, Лонская СВ., Казакова Г.В. Защита прав и ответственность несовершеннолетних: современные проблемы. Калининград: КГУ, 2004.

27. Четвериков В.С. Административное право Российской Федерации: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

28. Ювенальное право: учебник для вузов / под ред. А.В. Заряева, В. Д. Малкова. М.: Юстицинформ, 2005.

29. Юридический энциклопедический словарь / под ред. М.Н. Марченко. М.: Проспект, 2006.

Научные статьи

1. Арутюнов Л.С, Касьяненко М.А. Профилактика асоциальных проявлений этнического характера в молодежной среде // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 5.

2. Бааль Н.Б. Политический экстремизм молодежи как острейшая проблема современной России // Российский следователь. 2007. № 7.

3. Волошин В.М. Некоторые проблемы дифференциации уголовного наказания несовершеннолетних // Российский судья. 2008. № 2.

4. Воронова Е.Л. Ювенальная юстиция: формирование системы пробации в Ростовской области // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 5.

5. Иванов П.В. Правовые последствия судимости для несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 1.

6. Коротаева М.А., Тронева А.М. Особенности личности преступника, совершающего сексуальные преступления против несовершеннолетних // Адвокатская практика. 2009. № 1.

7. Кулынина Э.Ю. О практике работы Кингисеппского городского суда Ленинградской области по рассмотрению дел в отношении несовершеннолетних с применением элементов ювенальной юстиции // Вопросы ювенальной юстиции. Рубрика «Методы и технологии». 2009. № 4 (24).

8. Марковичева Е.В. Осуществление защиты по уголовным делам в отношении несовершеннолетних // Российский судья. 2008. № 2.

9. Орлова Ю.Р., Гусева О.Н. Криминологические особенности личности несовершеннолетних женского пола, совершивших корыстно-насильственные преступления // Юридическая психология. 2008. № 4.

10. Сабитова Г.В. Профессионализация социально-педагогической поддержки семей с детьми // Семья в России. 2008. № 2.

11. Соболева Л.А. Ювенальная юстиция как основа системной помощи несовершеннолетнему, находящемуся в трудной жизненной ситуации // Российская юстиция. 2009. № 2.

12. Тетюев СВ. Влияние федеральных законов от 5 и 6 июня 2007 г. на производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 5.

13. Тетюев СВ. О формах предварительного расследования преступлений несовершеннолетних в свете норм УПК РФ о назначении уголовного судопроизводства, предмете доказывания

и сроках дознания // Следователь. 2006. № 4.

14. Юрченко Л.В. Некоторые проблемы развития восстановительного правосудия по делам несовершеннолетних // Российская юстиция. 2009. № 2.

Авторефераты, диссертации

1. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования: дис. … д-ра юрид. наук. СПб.: СПб. акад. МВД России, 1998.

2. Волошин В.М. Уголовно-правовая политика России в отношении несовершеннолетних правонарушителей и роль ответственности в ее реализации: дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

3. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006.

4. Закопырин В.Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: дис. … канд. юрид. наук. М., 2006.

5. Зыкина Е.В. Административная ответственность несовершеннолетних: вопросы теории: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2001.

6. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. … д-ра юрид. наук. М.: Моск. ун-т МВД России, 2004.

7. Кобзарь И.А. Организационные и правовые основы противодействия преступности несовершеннолетних в переходный период: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2002.

8. Корчагина Е.Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних: дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2001.

9. Кочин А.А. Педагогическая профилактика асоциального поведения несовершеннолетних в процессе деятельности органов внутренних дел МВД России: дис. … д-ра педагог. наук. СПб.: СПб ун-т ГПС МЧС России, 2007.

10. Крюкова Н.И. Преступность несовершеннолетних в России, ее причины и пути преодоления: дис. … д-ра юрид. наук. М., 1997.

11. Новикова Т.Ю. Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции: дис. … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003.

12. Обыденова Т.В. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними: дис. … канд. юрид. наук. М., 2004.

13. Плешаков В.А. Криминологическая безопасность и ее

обеспечение в сфере взаимовлияния организованной преступности и преступности несовершеннолетних: дис. … д-ра юрид. наук. М., 1998.

14. Прозументов Л.М. Групповая преступность несовершеннолетних и ее предупреждение: дис. … канд. юрид. наук. Томск, 2001.

15. Стеблецова Л.А. Ответственность несовершеннолетних по административному праву и практика ее применения органами внутренних дел: дис. … канд. юрид. наук. М., 2005.

16. Томилов А.Ю. Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством: дис. … канд. юрид. наук. М., 2001.

17. Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2008.

18. Хисматуллин Р.С. Современные проблемы судебной деятельности по делам несовершеннолетних: дис. … д-ра юрид. наук. Уфа, 2002.

notes

Примечания

1

См.: Официальные статистические данные: http://www.mvd.ru/stats/(http://710000479/10000554/7767/ [Электронный ресурс].

2

Роль – это характер, степень участия; играть роль – оказывать влияние и иметь значение. (См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1968. С. 675 – 676).

3

Беляева Л.И. Зарождение и развитие в России практики предупреждения преступлений несовершеннолетних // Организационно-правовые проблемы предупреждения преступности несовершеннолетних. М., 1999. С. 53.

Василькова Ю.В. Социальная педагогика: курс лекций: учеб. пособие для студентов пед. вузов и колледжей. М., 1999. С. 86 – 87.

5

Соловьев С.М. Сочинения. Кн. 4. М., 1989. С. 172.

Дмитриев Ф. История судебных инстанций и гражданского апелляционного производства от Судебника до Уложения о губерниях. М., 1959. С. 187-224.

7

См.: Залеский В.Ф. Попечение о беспризорных и покинутых детях. Казань, 1917. С. 472.

8

См.: Первый в России приют-корабль в городе Таганроге // Трудовая помощь. 1907. № 3. С. 392-393.

9

См.: Закон Российской Империи от 19 апрели 1909 года «О воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних» // СУ. 1909. Отд. 1. Ст. 547.

10

«Уголовное Уложение, высочайше утвержденное 22 марта 1903 года». Киев; Петербург; Харьков, 1903.

11

См.: Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 338.

СУ РСФСР. 1918. № 16. Ст. 227.

СУ РСФСР. 1918. № 16. Ст. 227.

14

См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1954. С. 419.

СУ РСФСР 1919. № 66. Ст. 590.

СУ РСФСР 1920. № 68. Ст. 308.

17

См.: Семернева Н.К. Освобождение от уголовной ответственности несовершеннолетнего с применением мер воспитательного характера. Свердловск, 1969. С. 8.

18

Инструкция комиссии по делам несовершеннолетних. СУ РСФСР. 1920. № 13. Ст. 83.

19

См.: Дубоносова А.Э. Роль государства в профилактике преступлений несовершеннолетних: исторический аспект // Адвокатская практика. 2005. № 6.

СУ РСФСР. 1931. № 38. Ст. 301.

Прозументов Л.М. Проблемы предупреждении преступности несовершеннолетних. Томск, 1999. С. 26.

22

См.: Приказ МВД России от 18.12.03 № 1005 «Об объявлении Дня подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

Пионтковский А.А. Учение о преступлении. М., 1961. С. 290.

Болдырев Е.В. Меры предупреждения правонарушений несовершеннолетних в СССР. М., 1964. С. 27.

25

См.: Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1957. № 51. С. 25.

Свод законов РСФСР. Т. 8. С. 314.

Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 37. Ст. 3449.

Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954 (далее – СЗ РФ).

СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).

СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

31

Кульшина Э.Ю. О практике работы Кингисеппского городского суда Ленинградской области по рассмотрению дел в отношении несовершеннолетних с применением элементов ювенальной юстиции // Вопросы ювенальной юстиции. Рубрика «Методы и технологии». 2009. № 4 (24).

Новикова Т.Ю. Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003.

Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. М., 2000.

Кудрявцева Н.И. Ювенальная юстиция в России и Франции: Сравнительная характеристика: учеб.-метод. пособие для студентов юридического факультета. Курск, 2003.

Ведерникова О.Н. Современные тенденции развития ювенальной юстиции за рубежом // Российская юстиция. 2005. № 3.

Лутес Р. Канадская система ювенальной юстиции (и некоторые аспекты, которые могут представлять интерес для Российской Федерации) // Вопросы ювенальной юстиции. 2006. № 4.

Лутес Р. Указ. соч.

Соколова А., Предеина И. Ювенальное уголовное судопроизводство Германии // Российская юстиция. 2004. № 3.

39

La protection judiciaire de la jeunesse: une administration, des mineurs, des services. CNFE, septembre 2001.

Introduction a la justice des mineurs, Patrice Saceda., Vaucresson, CNFEPJJ, novembre 2001.

Кудрявцева Н.И. Ювенальная юстиция в России и Франции: Сравнительная характеристика: учеб.-метод. пособие для студентов юридического факультета. Курск, 2003.

Правосудие по делам несовершеннолетних. Мировая мозаика и перспективы в России. Вып. 2. М., 2000.

Правосудие по делам несовершеннолетних: Перспективы развития: сб. ст. Вып. 1. М., 1999.

Зиядова Д.З. Проблемы создания ювенальной юстиции // Вопросы ювенальной юстиции. 2006. № 2.

Ткачев В.Н., Воронова Е.Л. Ювенальный суд и социальные службы: механизм взаимодействия. Ростов н/Д, 2005. С. 6 – 7.

Характерными формами проявления асоциального поведения несовершеннолетних являются: расторможенность, гиперактивность; повышенная эмоциональная возбудимость; застенчивость, пугливость, наличие болезненных страхов, пассивность; аутичное поведение; импульсивность, связанная с нарушениями в развитии волевых процессов; восприимчивость к отрицательным влияниям; негативизм; жестокость, деспотизм, агрессивность; бесцельная ложь; воровство; страсть к бродяжничеству; лень и др.

См. подробнее: Кочин А.А. Педагогическая профилактика асоциального поведения несовершеннолетних в процессе деятельности органов внутренних дел МВД России: дис. … д-ра пед. наук. СПб.: СПб. ун-т ГПС МЧС России, 2007.

СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

Кобзарь И.А. Организационные и правовые основы противодействия преступности несовершеннолетних в переходный период: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2002.

Проблемы детской безнадзорности и беспризорности в Российской Федерации: социально-политические последствия и современные технологии решения / Г.И. Климантова, С.Н. Титов, О.В. Павленко и др.; под ред. Г.И. Климантовой. М., 2007. С. 38.

Волошин В.М. Уголовно-правовая политика России в отношении несовершеннолетних правонарушителей и роль ответственности в ее реализации: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

Мулукаев Р.С. Истории органов внутренних дел в системе профессиональной подготовки слушателей Академии // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. Труды Академии управления (юбилейный выпуск). М., 1999. С. 76-82.

Слуцкий Е.Г. Скомарцева И.В. Основы ювенологии. СПб., 1990.

СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

Данный тезис отчасти корреспондируется с положением о возможности внедрения в правоприменительную практику принципа целесообразности уголовного преследования несовершеннолетних, в соответствии с которым согласие компетентному органу на возбуждение даже уголовного дела в отношении лица, не достигшего совершеннолетия, будет давать комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав на основании изучения соответствующих материалов и данных о личности подростка.

57

Превенции (от латинского praeventio – опережаю, предупреждаю; англ. prevention) – предупреждение, профилактика, предохранение, предотвращение.

Сагатовский В.Н. Основы систематизации всеобщих категорий. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1973.

Забрянский Г.И. Снижение уровня судимости несовершеннолетних: новые подходы. М., 1999. С. 21.

Морозова Р.В. Правовые и организационные основы защиты прав несовершеннолетних в деятельности милиции общественной безопасности: дис. … канд. юрид. наук. М., 2001.

61

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

Российская газета // Федеральный выпуск № 5401 от 8 февралі 2011 г.

СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

65

Приняты резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 г.

Издание Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1992.

Приняты на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей 30 сентября 1990 г.

Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 45/112 от 14.12.90.

См.: СЗ РФ. 2001. № 850. Ст. 2192.

Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. Л.А. Окунькова. М.: Изд-во БЕК, 1996.

Российская газета // Федеральный выпуск № 5401 от 8 февраля 2011 г.

Черникова И.П. Административно-правовой статус подразделений по делам несовершеннолетних милиции общественной безопасности: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8.

СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 588.

СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 19.

СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1688.

СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009.

Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009.

Санкт-Петербургские ведомости. 2007. 19 июня.

Ведомости Верх. Сов. РСФСР. 1967. № 29. Ст. 536.

Российская газета. 1993. 19 марта.

85

Положение о комиссии по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г.

Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009.

Российская газета. 2006. 23 июля.

Ювенальное право: учебник для вузов / под ред. А.В. Заряева, В. Д. Малкова. М.: Юстицинформ, 2005.

89

См.: Положение о комиссии по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г.

Закопырин В.Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006.

Крюкова Н.И. Преступность несовершеннолетних в России, ее причины и пути преодоления: дис. … д-ра юрид. наук. М., 1997.

92

См.: Постановление Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. № 420 «Об утверждении Типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением» // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1681.

93

См. например: Закон Краснодарского края «О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Краснодарском крае», принят Законодательным Собранием Краснодарского края 16 июля 2008 г.

Далее – внутришкольный учет.

СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

96

См.: Постановление Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 518 «Об утверждении перечня заболеваний, препятствующих содержанию и обучению несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа органов управления образованием» // СЗ РФ. 15 июля 2002 г. № 28. Ст. 2873.

См. ст. 15. Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ.

Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.

Медицинская газета № 96, 10 декабря 1997 г.

http://www.narkotiki.ru/minzdrav_202.html. [Электронный ресурс].

101

Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 27 августа 1999 г. № 8. С. 92.

СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2586.

103

Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).

106

Российская газета, Федеральный выпуск № 5401 от 8 февраля 2011 г.

107

См.: приказ МВД России «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел».

Утверждена Приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569.

109

См.: Ответы на запросы статистических данных из органов внутренних дел субъектов Российской Федерации для проведения научного исследования «Организация деятельности школьных инспекторов милиции на основе положительного опыта субъектов Российской Федерации» (расчет-рассылка по запросу начальника Санкт-Петербургского университета МВД России № 43/25-612 от 17 февраля 2009 г.).

Кочин А.А. Педагогическая профилактика асоциального поведения несовершеннолетних в процессе деятельности органов внутренних дел МВД России: дис. … д-ра педаг. наук. СПб.: СПб. ун-т ГПС МЧС России, 2007.

111

Приказ МВД России от 02.04.04 № 215 «О мерах по совершенствованию деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел» (утв. Инструкцию по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 33.

112

Приказ МВД России от 18 октября 2005 г. № 835 «О внесении изменений в Инструкцию по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, утвержденную приказом МВД России от 2 апреля 2004 года № 215».

113

См. подробнее: Зыкин Б.В. Предупреждение административных правонарушений несовершеннолетних граждан (социально-правовой и деликтологический аспекты): монография. СПб.: СПб. ун-т МВД России. 1998.

Административная деятельность органов внутренних дел: учебник. Ч. I / под ред. В.П. Сальникова. М.: ДКО МВД России, 2005. С. 459.

Коренев А.П. Основы управления в ОВД. М., 1996. С. 82.

Ипакян А.П., Геворкян К.С. Взаимодействие как управленческая категория // Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел. М., 1998. С. 41.

117

Загорный А.В. Координация деятельности ОВД с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка. М., 1981. С. 6 – 7.

118

Российская газета // Федеральный выпуск № 5401 от 8 февраля 2011 г.

Хорьков В.Н. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: какая нужна реформа? // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 4 (13). 2007.

120

Там же.

121

Дмитриевский Р.С. Вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1995. С. 25.

Абызов Р.М. Типологические проблемы личностных деформаций несовершеннолетних преступников и их предупреждение: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1996. С. 14.

Лопушанский Ф.А. Теоретические проблемы предупреждения правонарушений несовершеннолетних. Киев, 1977. С. 174.

Болдырев Е.В. Меры предупреждения правонарушений несовершеннолетних в СССР. М., 1964. С. 368.

125

Капустина И.Ю. Нормативное закрепление принципа законности служебной деятельности сотрудников милиции // Российский следователь. 2009. № 4.

Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 6-е изд., перераб. и доп. / под. ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2010. С. 471.

127

Административная деятельность органов внутренних дел: учебник. 4.1. С. 291.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

129

Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 849 // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

130

Федеральный закон № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г.

131

Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 8. Ст. 366.

132

Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации № 248 от 01 марта 2001 г.

133

Административная деятельность органов внутренних дел: учебник. 4.1. С. 296.

См.: Официальные статистические данные: http://statistika.ru/law/2011/02/28/law [Электронный ресурс].

135

См.: Повышение квалификации заместителей начальников горрайлинорганов внутренних дел: блочно-модульное учеб. пособие / Ю.Н. Демидов, Л.В. Иванова, В.И. Акулов, М.В. Костенников и др.; под общ. ред. Ю.Н. Демидова. Домодедово: ВИПК МВД России, 2006; См.: материалы на электронном носителе Главного информационно-аналитического центра МВД России из автоматизированной информационно-поисковой системы «НТИ-ЦА».

136

См.: п. 53.1 Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденной приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569.

137

См.: п. 23.7 Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденной приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569.

138

См.: ответ из УВД по Вологодской области от 12 апреля 2011 г. № 5/403 на запрос руководства Санкт-Петербургского университета МВД России о направлении данных для проведения научного исследования «Профилактическая деятельность инспектора по делам несовершеннолетних по предупреждению неблагополучия в семье» за № 43/25-987 от 24 марта 2011 г.

139

См.: п. 33 Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденной приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569.

См.: Повышение квалификации начальников отделов по делам несовершеннолетних: блочно-модульное учеб. пособие. Домодедово: ВИПК МВД России, 2006; См.: материалы на электронном носителе Главного информационно-аналитического центра МВД России из автоматизированной информационно-поисковой системы «НТИ-ЦА».

Побегайло А.Э. Семейное неблагополучие в системе детерминации преступного поведения несовершеннолетних: дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 166.

142

См.: ответ из УВД по Вологодской области от 12 апреля 2011 г. № 5/403 на запрос руководства Санкт-Петербургского университета МВД России о направлении данных для проведения научного исследования «Профилактическая деятельность инспектора по делам несовершеннолетних по предупреждению неблагополучия в семье» за № 43/25-987 от 24 марта 2011 г.

143

Официальные статистические данные УВД по Вологодской области (Документ от 12.04.2011 № 5/403).

144

См.: ответ из УВД по Архангельской области от 15 апреля 2011 г. № 26/444 на запрос руководства Санкт-Петербургского университета МВД России о направлении данных для проведения научного исследования «Профилактическая деятельность инспектора по делам несовершеннолетних по предупреждению неблагополучия в семье» за № 43/25-987 от 24 марта 2011 г.

145

См.: ответ из УВД по Мурманской области от 19 апреля 2011 г. № 20/1-755 № 26/444 на запрос руководства Санкт-Петербургского университета МВД России о направлении данных для проведения научного исследования «Профилактическая деятельность инспектора по делам несовершеннолетних по предупреждению неблагополучия в семье» за № 43/25-987 от 24 марта 2011 г.

Королев Ю.А. Профилактика детской безнадзорности и беспризорности в странах СНГ // Журнал российского права 31 марта 2003 г. № 3.

СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2169.

СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

Официальный сайт Госкомстата – Статистика.ру [Электронный ресурс].

СЗ РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4553.

151

Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12 (декабрь) 2006.

Здесь имеется в виду, что данное правонарушение обнаружено в ходе выявления правонарушений по ст. 20.20 («Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах»), ч. 1 ст. 20.21 («Появление в общественных местах в состоянии опьянения), 20.22 (Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах») КоАП РФ.

153

Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. 1993.

СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

Собрание законодательства Российской Федерации от 27 ноября 1995 г. № 48. Ст. 4553.

См.: Ученые-юристы МГУ о современном праве: антология // под ред. М.К. Треушникова; коммент. к ст. 6.10 КоАП РФ. М.: Городец, 2005.

157

Подробнее см.: Терехова О.Н. Групповая преступность несовершеннолетних и ее предупреждение подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Красноярск, 2005.

См.: Настольная книга инспектора по делам несовершеннолтених: учеб.-метод. пособие / под ред. В.И. Каныгина. Чебоксарский филиал Нижегородской академии МВД России, 2007.

159

Повышение квалификации заместителей начальников горрайлинорганов внутренних дел – начальников милиции общественной безопасности: блочно-модульное учеб. пособие / Ю.Н. Демидов, Л.В. Иванова, В.И. Акулов, М.В. Костенников и др.; под общ. ред. Ю.Н. Демидова. Домодедово: ВИПК МВД России, 2006.

См.: Терехова О.Н. Указ. соч.

161

См.: ответ из УВД по Мурманской области от 19 апрели 2011 г. № 20/1-755 № 26/444 на запрос руководства Санкт-Петербургского университета МВД России о направлении данных для проведения научного исследования «Профилактическая деятельность инспектора по делам несовершеннолетних по предупреждению неблагополучия в семье» за № 43/25-987 от 24 марта 2011 г.

Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: монография. СПб.: СПб. ун-т МВД России, 2004.

163

См.: ст. 26 ГКРФ.

164

См.: ст. 30 ГК РФ.

165

См.: ст. ст. 69, 73 СК РФ от 29.12.1995. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

166

См.: ст. 91 ЖК РФ от 29.12.2004. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 14.

167

Российская газета // Федеральный выпуск № 5401 от 8 февраля 2011 г.

Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009.

Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006.

Тимошенко И.В. Административная ответственность: учеб. пособие. Ростов н/Д: МарТ, 2004. С. 15.

171

Закопырин В.Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 171.

Мазурин С.Ф. Административные правонарушения несовершеннолетних на транспорте: состояние, тенденции и предупреждение органами внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 18 – 19.

173

Данное концептуальное умозаключение, высказано в диссертации дис. … д-ра юрид. наук А.С. Дугенца «Административная ответственность в российском праве».

Кобзарь И.А. Организационные и правовые основы противодействия преступности несовершеннолетних в переходный период: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2002.